

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La protección pública de la vivienda en España

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Honorio-Carlos Bando Casado

DIRECTOR:

Fernando Garrido Falla

Madrid, 2015

7P.
1982
097

Honorio Carlos Bando Casado



* 5 3 0 9 8 5 8 4 0 8 *
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

X-53-202002-1

LA PROTECCION PUBLICA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Departamento de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
1982



BIBLIOTECA

© Honorio Carlos Bando Casado
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1981
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-6240-1982

HONORIO-CARLOS BAUDO CASADO

LA PROTECCION PUBLICA DE LA VIVIENDA EN ESPANA

· TESIS DOCTORAL

Dirigida por el Dr.D.FERNANDO GARRIDO FALLA

Catedrático de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Derecho

1981

"IN MEMORIAM"

Al término de la presente Tesis Doctoral y cuando se iniciaban los trámites para su lectura, sobrevino inesperadamente el fallecimiento del Ilustre Catedrático de Derecho Administrativo Dr. Don JOSE ANTONIO GARCIA-TREVILJANO FOS, que fué Director de la presente Tesis, a la que había dedicado largo tiempo, con gran ilusión y entusiasmo por el tema, y siendo su deseo el prologar este trabajo para su publicación.

Solo nos resta aceptar "los renglones torcidos de Dios", que los seres humanos no logramos entender. Sirva pues, este trabajo como un homenaje a su memoria, donde queda constancia de su labor universitaria y a la cual nos sentimos vinculados espiritualmente.

Por otro lado mi profundo agradecimiento al Dr. Don FERNANDO CARRIDO FALLA, Catedrático de Derecho Administrativo, que se ha subrogado en la dirección de esta Tesis, para llevar a buen término los deseos del profesor GARCIA-TREVILJANO

El presente trabajo circunscrito al ámbito de
protección de la vivienda, por parte de los
poderes públicos, se cerró a comienzos del
mes de Noviembre de 1980.

S U M A R I O

CAPITULO I.-

LA VIVIENDA, NECESIDAD CIUDADANA; SU PROYECCION SOCIAL

	Pag.
1.- La influencia de los factores demográficos.	20 .
2.- Los problemas de la vivienda en las grandes ciudades.	26
3.- Los desequilibrios territoriales.....	29
4.- La repercusión social del problema de la vivienda.	31

CAPITULO II.-

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA VIVIENDA

1.- La inversión en la vivienda.....	36
2.- El mercado inmobiliario.	42
3.- Los problemas económicos de la vivienda.	61
4.- Perspectivas económicas actuales.	69

C A P I T U L O I I I . -

Pag.

MODALIDADES DE INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA Y SU PROTECCION JURIDICA EN EL SIGLO XX

1.- La Acción Administrativa de Policía.	75
1.1.- Misión de la Policía en la Vivienda	75
1.2.- Características fundamentales.	30
2.- Medidas de Fomento en las Viviendas de	
Protección Oficial.	94
2.1.- Aspectos Históricos.	94
2.2.- Las técnicas de Fomento en materia de	
vivienda a través de la legislación.	101
a).- Habitaciones Higiénicas y Baratas.	102
b).- Casas Baratas.	104
c).- Casas Económicas.	107
d).- Casas para Funcionarios.	109
e).- La Ley Salmón.	111
f).- Viviendas Protegidas.	113
g).- Viviendas para la Clase Media.	119
h).- Viviendas Bonificables.	122
i).- Viviendas de Tipo Social.	125

Pag.

j).- Viviendas de Renta Mínima y Renta Reducida.	127
k).- Viviendas de Renta Limitada.	129
l).- Viviendas Subvencionadas.	138
3.- Las Prestaciones de Servicio Público en el Sector de la Vivienda.	141
3.1.- La Actividad de Servicio Público en la Vivienda.	141
3.2.- Principales Manifestaciones.	146

CAPITULO IV.-

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA VIVIENDA

1.- Génesis: Evolución de los Organos Administra- tivos de la Vivienda.	157
2.- El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.	166
2.1.- La Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo.	167
2.2.- La Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.	163
2.3.- La Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.	169

	Pag.
2.4.- La Dirección General del Medio Ambiente.	172
2.5.- El Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.	174
2.6.- La Dirección General de Carreteras. ...	176
2.7.- La Dirección General de Obras Hidráulicas.	180
2.8.- La Dirección General de Arquitectura y Vivienda.	183
2.9.- La Secretaría General Técnica.	189
2.10.- El Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.	194
2.11.- Entidades Estatales Autónomas, Empresas Públicas y otros Organismos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.	194
3.- El Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.	199
3.1.- El Instituto Nacional de la Vivienda.	200
3.2.- Naturaleza Jurídica.	202
3.3.- Recursos Económicos.	204
3.4.- Competencias. .1.....	205
3.5.- Organización.	207

	Pag.
3.6.- Beneficios.	210
3.7.- Fiscalización de Inversiones.	212
3.8.- Perspectivas hasta la aparición del Decreto-Ley 12/1980 de 26 de Sep- tiembre.	214
4.- Los Patronatos de Casas.	217
4.1.- Patronatos de Casas Militares.	219
4.2.- Patronato de Casas del Ministerio del Interior.	223
4.3.- Patronato de Casas de Funcionarios de Obras Públicas.	228
4.4.- Patronato de Casas para el Ministerio de Educación.	229
4.5.- Patronato de Casas del Ministerio de Hacienda.	231
4.6.- Patronato de Casas del Ministerio de Justicia.	233
4.7.- Patronato de Casas del Ministerio de Industria y Energía.	235
4.8.- Patronato de Casas de Presidencia del Gobierno.	237
4.9.- Patronato de Casas del Ministerio de Agricultura.	241

	Pag.
4.10.- Patronato de Casas del Ministerio de Comercio y Turismo.	243
4.11.- Patronato de Casas del Ministerio de Cultura.	245
4.12.- Patronato de Casas del Ministerio de Asuntos Exteriores.	247
4.13.- Patronato de Casas del Ministerio de Trabajo.	248
4.14.- Patronato de Casas del antiguo Ministerio de la Vivienda.	250
4.15.- Patronato de Casas del Patrimonio Nacional.	253
4.16.- Patronato Oficial de la Vivienda para Funcionarios y Empleados del extinguido Movimiento.	255
4.17.- Enjuiciamiento crítico de la política de los Patronatos.	257
5.- Otros Organismos Colaboradores:	259
5.1.- La Obra Sindical del Hogar.	259
5.2.- Entidades Corporativas.	265
5.3.- Entidades de Crédito Oficial:	269
a) El Banco Hipotecario de España.	270
b) Las Cajas de Ahorro.	273

C A P I T U L O V.-

Pag.

REGIMEN JURIDICO ACTUAL DE LA GESTION DE LA VIVIENDA

1.- Las Viviendas de Protección Oficial:

Normativa Aplicable.	277
1.1.- Concepto de Vivienda de Protección Oficial.	277
1.2.- Clases de Viviendas de Protección Oficial.	278
1.3.- Competencias del Instituto Nacional de la Vivienda en la materia.	281
1.4.- Los Planes Generales de Vivienda.	283
1.5.- Los Promotores de Viviendas de Protección Oficial.	285
1.6.- Medidas de Fomento.	289
1.7.- Financiación.	299
1.8.- Uso y Utilización.	302
1.9.- El desahucio y sus causas.	307
1.10.- La potestad sancionadora de la Administración:	310
1.11.- Las Licencias de Edificación.	314

	Pag.
1.12- Recursos en vía administrativa.	318
2.- Las Viviendas Sociales.	319
2.1.- La Adquisición de Viviendas Sociales.	321
2.2.- Características de las Viviendas Sociales.	323
2.3.- Protección Financiera.	324
3.- Hacia un Nuevo Concepto de la Vivienda.	327
4.- La Vivienda en la Constitución de 1978.	336
4.1.- El Artículo 47 de la Constitución.	337
4.2.- Competencias de las Comunidades Autónomas.	339
4.3.- Los Estatutos de Autonomía.	340
5.- La Protección Pública de la Vivienda	
Proyecto de Ley.	345
5.1.- Objetivos Básicos.	345
5.2.- Regímenes de Viviendas.	347
5.3.- Los Destinatarios de la Protección	348
5.4.- Los Promotores Adquirantes y Usuarios.	349
5.5.- La Planificación.	353
5.6.- La Promoción Privada de Actuaciones en Viviendas.	355
5.7.- La Protección Técnica.	358

	Pag.
5.8.- La Protección Económica.	359
5.9.- La Protección Jurídica.	360
5.10- Enjuiciamiento Crítico.	362

	Pag.
- JURISPRUDENCIA.	368
- CONCLUSIONES.	418
- NOTAS BIBLIOGRAFICAS.	442
- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:	
a) Libros.	483
b) Revistas.	504

ABREVIATURAS UTILIZADAS

A.D.C.	Anuario de Derecho Civil.
A.D.G.E.	.....	Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.
B.C.M.	.....	Boletín Colegio de Abogados de Madrid.
C.C.	.....	Código Civil.
C.O.N.	.....	El Consultor de los Ayuntamientos.
D.A.	.....	Documentación Administrativa.
D.G.V.	.....	Dirección General de la Vivienda.
I.N.V.	.....	Instituto Nacional de la Vivienda.
L.A.U.	.....	Ley de Arrendamientos Urbanos.
L.E.E.A.	.....	Ley de Entidades Estatales Autónomas.
L.E.F.	.....	Ley de Expropiación Forzosa.
L.P.A.	.....	Ley de Procedimiento Administrativo.
L.R.J.A.E.	.....	Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.
L.R.L.	.....	Ley de Régimen Local.
L.S.	.....	Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

M.O.P.U.	.....	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
Ob. Cit.	.....	Obra Citada.
O.S.H.	.....	Obra Sindical del Hogar.
O.S.H.A.	.....	Obra Sindical del Hogar y Arquitectura.
R.A.P.	.....	Revista de Administración Pública.
R.C.D.I.	.....	Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
R.E.P.	.....	Revista de Estudios Políticos.
R.E.V.L.	.....	Revista de Estudios de la Vida Local.
R.E.D.A.	.....	Revista Española de Derecho Administrativo.
R.D.P.	.....	Revista de Derecho Público.
R.D.U.	.....	Revista de Derecho Urbanístico.
R.F.D.	.....	Revista de la Facultad de Derecho de Madrid.
R.G.D.	.....	Revista General de Derecho.
R.I.C.A.	.....	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

V.P.O. Viviendas de Protección Oficial.
V.R.L. Viviendas de Renta Limitada.
V.S. Viviendas Subvencionadas.

C A P I T U L O I

LA VIVIENDA, NECESIDAD CIUDADANA: SU PROYECCION SOCIAL

LA VIVIENDA, NECESIDAD CIUDADANA: SU PROYECCION SOCIAL.

1.- LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES DEMOGRAFICOS.

La vivienda constituye uno de los problemas básicos a lo largo de la existencia humana, si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de la población pasa más de un tercio de su vida aborrendo o pagando la superficie que destina a su cobijo y el de sus familiares.

En nuestro país ha existido siempre una auténtica preocupación por el tema de la vivienda, lugar básico para el asentamiento familiar (1). Observamos que el continuo aumento de la población ha sido siempre una constante inalterable en el problema de la vivienda; por otro lado la disponibilidad de los recursos físicos y las peculiaridades del espacio geográfico, que en nuestro país se manifiestan de una forma singular a la hora de crear unas disponibilidades de suelo urbano, han sido entre otros los aspectos sociológicos que han condicionado el problema de la vivienda (2).

La población ha constituido el elemento básico del consumo de vivienda (3), lo cual trae consigo una serie de consecuencias económicas que van a repercutir en la dinámica de la sociedad (4), sobre todo a partir de la década de 1960 una vez superado el bache producido por la Guerra Civil.

Tomando como índice indicativo el señalado por Imanes (5), la densidad de la población de España calculada según el censo demográfico para 1970 era de 68 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra normalmente inferior a la de otros países de Europa Occidental, así por ejemplo, Portugal contaba con 105 habitantes por kilómetro cuadrado, Francia con 89, Italia con 168, Inglaterra con 230 y Holanda con 360. Así pues, no es solamente el índice de población el que repercute en el problema de la vivienda, sino otras circunstancias que se detallan en el cuadro que exponemos a continuación (6):

	<u>1970</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
POBLACION (miles)	33.936	36.495	36.890	37.329
Tasa de natalidad por 1.000 habitantes	19,5	18,3	18,0	17,9
Tasa de mortali- dad por 1.000 ha- bitantes.	8,3	8,1	7,7	7,4
POBLACION ACTIVA (miles)	12.732	13.215	13.273	13.165
Parados	193	699	832	1.083
Porcentaje de parados.	1,5	5,3	6,3	8,2
Construcción	360	961	1.134	1.296
Viviendas Protegidas	185	162	164	189
Viviendas libres terminadas	125	157	160	174

Los movimientos migratorios engloban un factor que influye en la necesidad de viviendas, sobre todo aquellos de carácter interno, desplazándose la población hacia zonas geográficas de recursos económicos más favorables (7).

En la satisfacción de un bien, como es el de la vivienda, se advierte con toda evidencia, al tránsito de la programación cuantitativa a la de índole cualitativa. La cobertura de la necesidad de las gentes sin vivienda reclamará una provisión de cantidad y el programa se rá hacer tantas o cuantas viviendas, en cambio, la atención a las necesidades de vivienda de las clases trabajadoras en un pueblo en desarrollo radicará en hacer tales o cuales viviendas (8).

La Constitución española de 1978 contempla el tema de la vivienda en su artículo 47, que establece que "los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación". Haciendo hincapié en que la comunidad participará en las

plusvalías que generen la acción urbanística programada por los entes públicos. Esta programación, que lleva inmersa un desarrollo de la sociedad, "consiste en liberar las energías del pueblo para que pueda hacer lo necesario con objeto de elevar la tasa de crecimiento económico" (9), llevando a cabo una planificación tendiente a modificar la relación entre hombre y ambiente (10).

La necesidad ciudadana de la vivienda es más acusada en la zona urbana que en la rural, ya que en teniendo a la ciudad como concepto sociológico (11), demanda un espacio vital más amplio y más adecuado a las necesidades urbanas, mediatizada por el intervencionismo administrativo que ha provocado en las últimas décadas situaciones injustas, que han provocado escasez de ofertas de viviendas, encarecimiento enorme de los precios, mala o distorsionada asignación de recursos o inversiones, privilegios desmesurados para unos y lamentables situaciones de ruinas para otros.

Fruto del intervencionismo han sido esas asombrosas resoluciones administrativas que declararon edificable la acera de una calle y zona verde de la de enfrente; que prohibían al particular construir más de tres altu-

ras y otro podía edificar diez alturas en el mismo lugar; que situaban en terrenos rústicos un polígono y vedaban la construcción al colindante. En realidad ¿Quién no conoce estos hechos, los ha padecido o se benefició de ellos?. Estas situaciones traen como consecuencia el caos urbanístico producido en la construcción urbana en España en los últimos cuarenta años, que tiene muy poco que ver con la economía de mercado, ni con la libertad económica.

Señala ARTHUR LEWIS, que ningún aspecto de la política pública causa mayor frustración que el problema de la vivienda; casi en todas las partes es muy ancha la brecha entre las intenciones y las realizaciones. La primera fuente de dificultad es el costo que significa la construcción de viviendas (12).

2.- LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN LAS GRANDES CIUDADES.

Si analizamos las grandes urbes españolas vemos una realidad bastante preocupante en cuanto a la ordenación urbanística se refiere, puesto que muchas urbanizaciones modernas no se han venido ajustando a las necesidades del momento, es decir: se requieren vías anchas y espacios que puedan facilitar los desplazamientos tanto de peatones como de vehículos; se necesitan grandes zonas verdes, parques y jardines donde poder expansionarse; también son indispensables amplias zonas de servicios: comercios, escuelas, salas de diversión etc. con el fin de evitar los grandes desplazamientos a los que están sometidos los habitantes de dichas urbanizaciones, ya que tienen que ir a otros lugares a buscar lo que no tienen en el suyo propio. No hay que olvidar, además, el aumento considerable de los habitantes, que ha llevado a la aglomeración en viviendas que se pueden denominar "acolmenadas". Todos estos condicionantes han favorecido a la aglomeración industrial y demográfica al amparo de las economías, ofrecidas por los núcleos urbanos. Por su parte el centralismo político y admini-

nistrativo de la capitalidad, en el caso de Madrid, ha contribuido poderosamente a este desarrollo induciendo a un asentamiento de sedes burocráticas y financieras (13).

En el área metropolitana de Madrid las competencias urbanísticas de la Administración están compartidas por varios organismos centrales y locales, cuya coordinación atribuye la ley a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana más conocida por COPLACO. En función de estas competencias, COPLACO presentó públicamente en enero de 1978, un programa de actuación que se encuentra actualmente en desarrollo. Dicho programa va dirigido a revisar y actualizar el planeamiento urbanístico y a instrumentar un conjunto de acción de la Administración, destinado a la corrección inmediata de los conflictos más urgentes. Para lo cual se pone en marcha el Programa de Acciones Inmediatas (P.A.I.) (14), que fue concebido desde el principio con un doble objetivo, por una parte se trataba de detectar, inventariar y valorar jerárquicamente los problemas concretos más acuciantes de la situación actual en la conflictiva realidad metropolitana para producir, en consecuencia, un razonable programa de acciones administrativas, encaminado a dar solución en corto plazo a estos problemas. De otro lado, se pre-

tendía simultáneamente obtener una base de conocimientos detallados de esa problemática para utilizarla en la revisión del planeamiento vigente, es decir, para proceder a la elaboración de un nuevo plan de ordenación del Área Metropolitana que sustituya al de 1964.

Una realidad concreta es que gran parte de la población vive de espaldas al urbanismo y hay que despertar en la conciencia ciudadana el concepto urbano que desarrolla el hábitat de su vivienda. Es corriente en nuestro país, debido a la falta de una adecuada planificación urbana (15), que núcleos de viviendas importantes carezcan de la urbanización mínima de asfaltos de calles, alumbrado y alcantarillado, que hacen que el entorno que rodea a la vivienda sea un lugar inaccesible para los que tienen que habitar la zona. También desde el punto de vista ecológico las viviendas deben de estar enclavadas en zonas que no deterioren el paisaje y las bellezas naturales (16), tan amenazadas en los últimos años por las especulaciones inmobiliarias.

3.- LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES.

Con el crecimiento económico se han provocado grandes desequilibrios territoriales, y como consecuencia de éstos, es necesario llevar a cabo un estudio serio de la ordenación del territorio, elemento indispensable para llevar a cabo una política coherente en materia de vivienda.

Los desequilibrios territoriales traen como consecuencia, que el problema de la vivienda afecte a un mayor número de familias, de las cuales un gran número viven en chabolas y otras en infraviviendas. Además hay que tener en cuenta el número de casas antiguas con amenaza de ruina, cuyos inquilinos corren el riesgo de ser expulsados de ellas. Todas estas causas originan un gran déficit de viviendas, que para cubrirlo es necesaria la creación de planes anuales entre el Gobierno y los Ayuntamientos que den prioridad a la erradicación del chabolismo y de las condiciones inhóspitas de ciertas cuasi-viviendas; todo ello coadyugado con una financiación adecuada por parte del cré-

dito oficial y de las Cajas de Ahorro que estimulen la iniciativa privada.

Por otra parte hay que señalar que para paliar las necesidades ciudadanas de viviendas hay que cumplir tres objetivos básicos:

- 1.- Satisfacer las necesidades nuevas derivadas de la expansión demográfica y de las migraciones.
- 2.- Proseguir las mejoras de las condiciones de la vivienda.
- 3.- Poner en funcionamiento las acciones prioritarias destinadas a mejorar los alojamientos de los más necesitados (17).

4.- LA REPERCUSION SOCIAL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

La vivienda ocupa un papel primordial en el ámbito social, por lo que el sector de la construcción necesita especial atención por parte de los poderes públicos, así el Estado debe asumir el liderazgo, ya que tanto los grupos económicos que sufren directamente las consecuencias de la crisis, están fraccionados o enfrentados en grupos de intereses más o menos divergentes. En un momento, también, en que las clases populares sobre las que recae esta crisis (paro obrero, deterioro de las condiciones de vida en los barrios), se organizan para obtener una solución política a sus reivindicaciones de vivienda social, con lo cual aumentan su protagonismo en la vida del país y van dibujando las bases de una amplia coalición de sectores y capas sociales interesados en la resolución de este problema, en un marco de libertades y no dentro de un sistema autoritario, dominado por las simples exigencias de acumulación del capital (18).

El problema de la vivienda alcanza más

énfasis en las grandes ciudades, donde sus barrios interiores en un urbanismo anárquico aparecen conducidos hacia un proceso deshumanizador que deteriora momento a momento la calidad de la vida. Esta problemática se agudiza en los barrios periféricos, donde la especulación inmobiliaria ha cumplido los objetivos más ambiciosos debido a que la Administración Pública no ha controlado el proceso urbanístico (19), ni ha dotado de los suficientes servicios a estos núcleos urbanos, dejando al libre albedrío de las fuerzas económicas el mercado del suelo (20).

La trascendencia social del problema de la vivienda es más acuciante cuanto peores características posea ésta, agudizándose en el chabolismo, hecho del cual empieza a tomarse conciencia en los movimientos sociales del siglo XIX (21), que se produjeron como consecuencia de la revolución industrial y con el proceso de urbanización de los grandes núcleos de población que se iban formando por las migraciones interiores (22).

La demanda de viviendas sociales en nuestro país empieza a tomar caracteres alarmantes, por lo que sería necesario que el Gobierno realizase planes de co-

mótor más estable para conseguir, que tanto la actividad privada como la de la Administración se coordinen en un objetivo básico: cubrir las necesidades de viviendas que la población tiene planteada. Pero hay que tener en cuenta que las fundamentaciones políticas de la programación en materia de vivienda radican en las consideraciones sociales de la satisfacción de la necesidad y resolución del problema de que se trata (23).

La vivienda social se va a caracterizar en nuestro país por las siguientes particularidades:

1.- El lugar de ubicación, que suele ser en la periferia de las grandes poblaciones donde tienen lugar este tipo de construcciones.

2.- Amplia financiación para que la población con recursos escasos pueda acceder a estas viviendas.

3.- Limitación de espacio por vivienda, ya que no pueden exceder de 90 metros cuadrados.

El Gobierno debe apoyar al numeroso conjunto de ciudadanos que demandan viviendas sociales, puesto que si acuden al mercado libre no pueden adquirir ninguna, debido a su impotencia económica. El Estado debe mantener con esta demanda de viviendas y satisfacer unas necesidades ciudadanas de gran trascendencia social. En la actualidad los movimientos vecinales y de barrio que pretenden alcanzar una vivienda digna son cada vez más importantes.

El problema social de la vivienda es un reto que la Administración Pública tiene planteado a corto plazo y que necesita resolver con urgencia; por lo tanto la política del Gobierno debe ser intervencionista sobre el sector, ya que con dicha actuación cubriría un doble objetivo: el de crear nuevos hogares y por otro lado catalizar la grave crisis económica por la que atraviesa el país.

C A P I T U L O I I

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA VIVIENDA

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA VIVIENDA

1.- LA INVERSION EN LA VIVIENDA.

La vivienda aparece dentro del ámbito económico general como una realidad que surge a raíz de una inversión motivada por la necesidad humana de la habitación y la ubicación de un domicilio, punto fijo del que poder partir para el quehacer cotidiano, en contraposición del carácter nómada de los tiempos primitivos. El derecho a la vivienda aparece como fundamental en el marco de los derechos subjetivos, de ahí que sea necesaria su protección para un mejor desarrollo de la condición humana.

El aumento de las rentas se produce como efecto del incremento del nivel de vida y como consecuencia directa de un mayor desarrollo. En España se ha notado en las sucesivas etapas de superación del subdesarrollo, como las exigencias de la calidad de las viviendas han sido direc

mente proporcionales al grado del desarrollo alcanzado. En consecuencia podemos decir que hay una estrecha relación entre economía y vivienda, a mayor desarrollo económico corresponde un aumento de calidad en la construcción de la vivienda.

Un fenómeno universal viene dado por la incorporación en las legislaciones sobre vivienda, de normas básicas para que aquellas cumplan las funciones que la caracterizan (24). El planteamiento evolutivo de las necesidades de viviendas viene marcado por los movimientos demográficos y migratorios que serán indicativos para conocer las tasas de crecimiento de cada población. En nuestro país es evidente que no ha existido dentro de la política económica de la vivienda, salvo casos aislados, lo que podríamos denominar políticas económicas municipales y provinciales. Conocido es el tema de las cesiones de terrenos por parte del Instituto Nacional de la Vivienda, siendo la mayoría de las veces esta aportación insuficiente, por lo que se recurría a inversiones de los Sindicatos o fondos de la Seguridad Social o a otros medios de autofinanciación. Ni la Obra Sindical del Hogar dió los resultados apetecidos (y no por omisión de los Sindicatos), ni tampoco las inversiones inmobiliarias

liarins llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Previsión o del Mutualismo Laboral pudieron alcanzar un nivel óptimo de rendimiento, aunque se destinaron gastos con cargo a la Seguridad Social, que no tenían en manera alguna que ver con ella (25).

LEO GREENBER, tratadista norteamericano de problemas económicos de la vivienda afirma en uno de sus ensayos (26), que al principio de entrelazar la política de la vivienda con la estabilización de la renta nacional ha comenzado lentamente a ganar aceptación, habiendo conseguido incluirse en algunas de las disposiciones de la Housing Act norteamericana de 1949 y en una enmienda de la Housing Act de 1953.

Es muy de tener en cuenta que la inversión viene condicionada intrínsecamente por la situación socio-económica del país. En momentos de conjunturas difíciles, el inversor de viviendas retrasa su inversión para momentos más favorables. La construcción de viviendas viene atravesando por un estado crítico de depresión y consecuentemente aumenta la escasez de viviendas en arrendamiento. Por lo tanto los alquileres comienzan la carrera de los pre

cios hasta llegar a una cota tan alta que el propio mercado reacciona ante semejante situación. De otro lado el sector de la construcción, por su propia dinámica, no puede corregir de repente la situación, ya que la depresión trae consigo que la pequeña empresa desplace su actividad hacia sectores más favorable económicamente, produciendo un aumento de desempleo de trabajadores cualificados para la construcción, provocando una crisis en el sector y paralizándose obras en construcción que no podrán terminarse en muchos meses.

En la actualidad es palpable este hecho. Estamos atravesando una grave crisis económica y es evidente su repercusión en la vivienda, ya que la persona que quiere adquirir una se retrae, o bien en espera de que venga una situación más favorable y no arriesgar un dinero, o bien esperando alguna oportunidad que se le presente ante la necesidad de que algún vendedor tenga que bajar el precio fijado, es decir espera encontrar una oportunidad comercial.

Dentro del ciclo de la construcción existen condicionantes como las fluctuaciones en los costos de las edificaciones, los fondos de inversión y su disponibili-

dad inmediata, así como la dinámica de la renta nacional y el crecimiento de la población con poder adquisitivo que afecta directamente al movimiento de dicho ciclo. Todos estos factores también influyen en la actividad industrial de la construcción y frecuentemente actúan de tal manera que refuerzan y aceleran la movilidad creciente o decreciente de la actividad constructora. Pero hay que tener en cuenta que el ciclo de la construcción tiene una duración aproximada de dos años. Por lo que la recuperación de un periodo de depresión en el sector se produce con una mayor lentitud. Si tenemos en cuenta el modelo americano observaremos que con gran frecuencia coincide el esplendor económico con el auge en la construcción, que no haya sido precedido por una situación de crisis, ya que entonces el auge económico no va a la vez que el de la construcción de edificios, produciéndose ésta más a largo plazo.

En España las inversiones realizadas en los últimos años, en lo relativo a la vivienda, son de las más bajas de Europa, después de Portugal, resultando paradójico ya que la necesidad de viviendas en nuestro país se estima en un millón de unidades, de las cuales, más de la mitad se cifra en una demanda de carácter social. Uno de los

problemas condicionantes de la inversión en materia de vivienda es el factor suelo, que influye notablemente en el coste unitario de la vivienda alcanzando caracteres alarmantes en la actualidad. Es un problema que necesita un profundo estudio y al cual le prestaremos atención, desde el punto de vista económico, más adelante.

2.- EL MERCADO INMOBILIARIO

Indica COTORRUELO SENDACOMTA que el hombre con excepción de los grupos social y económicamente privilegiados, pocas veces ha contado en el transcurso de la historia con un alojamiento que reuniera condiciones aceptables de habitabilidad. A pesar de ello, el problema de la vivienda no se ha manifestado en la conciencia colectiva europea hasta el siglo XIX. Efectivamente, por un lado hasta hace algo más de cien años la pobreza y consecuentemente el nivel de vida más ínfimo se consideraban normales, como regla general en lo que concernía a una extensa parte de la población. Por otro lado, la falta de condiciones favorables y saludables de la vivienda tampoco tuvo importancia en las ciudades antiguas y medievales, abiertas al campo la mayoría de ellas y de ambiente relativamente sano.

En la actualidad, el mercado de la vivienda viene regido por dos fuerzas, de un lado la oferta constituida por los propietarios de la vivienda y de otro la demanda integrada por los compradores, que mirándolo desde

al punto de vista sociológico, el principal sujeto demandante es la familia, considerando a ésta como la agrupación que desea satisfacer conjuntamente la necesidad de habitación (27). Cada familia pone una suma considerable de sus ingresos en el circuito económico de la adquisición de una vivienda. Es esta una de las principales metas que tiene cada familia, tener vivienda propia. El mecanismo del mercado ofrece sus ventajas siempre que se opere en un régimen próximo al esquema de la libre competencia (28). Aplicando este sistema al mercado inmobiliario hay que considerar:

1.- "Es necesario un cierto plazo para que se noten los beneficios de la libre concurrencia. Mediante su estímulo pueden lograrse resultados espectaculares en mercados de ciclo corto. No tanto en la vivienda, donde el remedio de situaciones acumulativas pesadas, es lentísimo, si se deja actuar solo a las fuerzas espontáneas del mercado.

2.- Por la penuria de medios materiales a causa de limitaciones estructurales derivadas de la escasa riqueza de un país. Sin embargo esta dificultad no justifica la ausencia de una política de la vivienda, sobre todo si se demuestra que mediante ella se puede alcanzar una cifra pe-

riódica de construcción de viviendas suficiente para que no se aumenten los déficits ya acumulados" (29).

La demanda de viviendas viene integrada por las personas que necesitan una vivienda para domicilio habitual y el inversionista que busca el óptimo de su inversión en un plazo más lejano. El ajuste de la oferta a la demanda de casa, se realiza con un considerable retraso, y esto al parecer explica en parte el movimiento cíclico en la construcción de edificios para viviendas (30). El desequilibrio entre la oferta y la demanda en cada uno de esos innumerables mercados parciales, varía profundamente, ya que existe una tendencia general por parte de los empresarios a cubrir la demanda de viviendas costosas antes que las modestas, puesto que las más costosas suponen a los empresarios mayores beneficios económicos, tendencia que se contrarresta por la política de fomento de habitaciones baratas (31).

En una economía de mercado la oferta de viviendas vendrá regulada por el espíritu de lucro de los propietarios, quienes tratarán de alcanzar la rentabilidad máxima de su inversión, y la demanda por el gusto realizado por las familias para satisfacer su necesidad de habitación

el cual depende del nivel de renta, y como regla de conducta puede establecerse que pretenderán habitar en la mejor vivienda correspondiente a dicho gasto (32). La rigidez de la demanda de viviendas que contribuye poderosamente a la fuerte elevación de precios en épocas de escasez como la que vivimos (33), rigidez a la gran resistencia que oponen los presentes usuarios a renunciar en lo posible al tipo de viviendas al que se creen acreedores por su situación social (34). Cuando se estudia el déficit de viviendas hay que considerarlo desde una doble vertiente, de un lado el derivado del desequilibrio de mercado y de otro en relación con las necesidades reales de vivienda. En el primer supuesto, es objetivo primordial el conocer el número de alojamientos necesarios para equilibrar la oferta y la demanda, tomando como base los costos de la construcción y no teniendo en cuenta los precios reales de venta, que tiende a buscar una postura equilibrista y los ingresos de los futuros usuarios, así como los gustos y preferencias. En el segundo caso se necesita averiguar el número de viviendas que se requieren para que todos los ciudadanos del país puedan satisfacer sus necesidades vitales de alojamiento.

Los factores fundamentales que vienen

determinando las necesidades de viviendas son en gran manera los siguientes: los movimientos demográficos y migratorios de la población; posición socio-económica de los futuros adquirientes de viviendas y finalmente el número que necesitan construirse. Una vez analizados los elementos integrantes del mercado de la vivienda, pasemos a contemplar ese mercado que está compuesto por viviendas de alquiler y compra. Un dato interesante a tener en cuenta en España es el alto porcentaje de viviendas de compra en relación con el alquiler, según datos del estudio publicado por las Naciones Unidas en su publicación "Financing of Housing in Europe" (35).

En los países poco desarrollados del Sur de Europa, la construcción ha sido sobre todo para alquiler, según expone LASUEN (36), y solamente alrededor de un 20 % ha sido para compra.

En las zonas más desarrolladas de la Europa del Norte, el porcentaje de nuevas viviendas para compra ha sido del 50 % del total. España ha superado la conducta de los países más avanzados. El porcentaje de viviendas para compra en España, ha alcanzado el 80 % de los con-

truidos (37), situación que ha venido sensiblemente modificada por la conjuntura económica actual y por los nuevos planteamientos de una política de vivienda. Es importante destacar que la oferta de viviendas en ciudades de gran hábitat es bastante baja en relación con las pequeñas ciudades. En nuestro país el mercado de viviendas en alquiler está condicionado por el marco legislativo de congelación de rentas. También en los últimos años empiezan a resurgir con la aplicación de la llamada "Cláusula contractual de revisión de rentas", que suele aplicar de acuerdo con los índices del incremento del coste de la vida, fijado por el Instituto Nacional de Estadística.

Señala HENRICK (38), que aún en los países de un índice mayor de desarrollo, se avedina un aumento de las viviendas en alquiler, sobre todo para matrimonios jóvenes, personas que viven solas y para las familias numerosas. Los reducidos ingresos de algunos sectores sociales es lo que hace inclinarse hacia las viviendas en renta. En el caso de que el alquiler no incidiera gravosamente en el presupuesto de gasto familiar, directamente proporcional al comportamiento del mercado, se puede opinar que el conjunto familiar cumple sus necesidades de vivienda, siempre y cuando

sea suficiente la superficie disponible y las condiciones de habitabilidad de la vivienda. A veces son motivos psicológicos más económicos los que inclinan al comprador de una vivienda a determinarse por una u otra, influyendo el bienestar que produce la vivienda adquirida así como su hábitat social.

Es preciso conocer el poder adquisitivo que una población activa posee en cada demarcación municipal de cierta importancia, ya que constituye un punto esencial para llevar a cabo una determinación de lo que sería un planning de viviendas, es decir, la categoría y sig tus que se han de aplicar a todas estas. Hay que tener muy en cuenta las condiciones mínimas de habitabilidad necesarias que deben reunir cualquier tipo de alojamientos, sin dejar de olvidar la capacidad adquisitiva actual y futura de los adquirentes de las viviendas, que habrá de considerarse para estudiar detenidamente la cuantía de la ayuda necesaria en cada caso en particular, con el fin primordial de lograr el mayor equilibrio posible. Podemos considerar afirmativamente que en España más de un 15 % de los ingresos totales de las clases modestas, y quizás una cantidad un poco superior en las clases medias, no puede ser desti-

nada a alojamiento, teniendo en cuenta el mencionado porcentaje para calcular la protección estatal y trazar con efectividad la planificación sectorial.

La inversión en viviendas, o en otro tipo de bien cualquiera que sea, está determinada por el rendimiento esperado, y por tanto, si la capacidad inversora de la comunidad no se orienta más intensivamente al sector vivienda, se debe al hecho de que la rentabilidad del sector no es relativamente atractiva (39). Es en cierta manera lógico que en una economía de libre mercado las inversiones se orienten hacia aquellos sectores más atractivos en rentabilidad, ya que estos se mueven directamente por el ánimo de lucro. La rentabilidad que pueden alcanzar las inversiones estará constituida por el alquiler abonado por los inquilinos de las viviendas incrementándole el valor de los terrenos. Considerando además las fluctuaciones fundamentales que modifican la política de los alquileres, estos factores son la coyuntura económica, la depreciación de la moneda y los posibles desequilibrios del mercado inmobiliario. Hay que hacer hincapié en el problema de la devaluación de la moneda, planteado en gran parte de los países europeos, que produce cierta inquietud en el inversor, que tien

de a incrementar el precio de los alquileres.

En España existe una tendencia alcista en lo referente a la inversión en vivienda produciéndose un aumento considerable de la demanda de vivienda en las grandes ciudades. BODWIN (40) señala y considera razonable, que el arrendatario de una vivienda destine un sexto de sus ingresos al alquiler de dicha vivienda. Por otro lado es fundamental para que los inversores orienten la colocación de los fondos en el sector de la vivienda "Es preciso que las perspectivas de rendimiento sean al menos equivalentes a las de otros sectores económicos, ponderándose, claro está, los riesgos sectoriales" (41). Es importante considerar que tanto la planificación Municipal como la de la vivienda deben estar íntimamente ligadas, para que el desarrollo económico de las ciudades sea mayor. De ahí la necesidad de llevar a cabo un estudio profundo de las estructuras económicas de carácter municipal. Referente al problema de la rentabilidad de los capitales que se vienen invirtiendo en viviendas para su posterior arrendamiento hay que tener en cuenta que el periodo máximo de beneficio comprende desde el momento que se realiza la inversión hasta derribar el edificio y venderlo como solar, habiendo jugado en gran manera

la plusvalía. Esta etapa viene calculada en España en un periodo de 60 años (42). Pero GUILLOT subraya que en Francia "la rentabilidad alcanza su máximo desde los 50 años, y que salvo catástrofes, la esperanza de vida de una vivienda es actualmente al menos igual a ese número de años, por lo cual mediante un periodo de 50 años, el inversor está prácticamente seguro de obtener esta rentabilidad máxima" (43).

Los rendimientos producidos por la inversión en viviendas para alquiler, vienen afectados por continuos desequilibrios, como la desvalorización de la moneda tan frecuente en España durante la última década, produciéndose para el inversor la necesidad de incrementar el precio del alquiler de la vivienda, recurriendo al sistema de revisión de rentas, pactado generalmente en los contratos de alquiler modernos.

Examinemos ahora los elementos que integran el costo de las viviendas en el circuito económico de la edificación, en la que toman parte activa dos sujetos: el promotor y el constructor. El promotor es la persona física o jurídica que esencialmente absorbe el riesgo de la comercialización de las viviendas construidas así como la

adquisición del solar y del proceso de selección y posterior contratación de la obra. Por otro lado la figura del constructor viene dada por quien materialmente ejecuta la edificación de acuerdo con las directrices del promotor. Es importante tener en cuenta uno de los problemas que más afectan a los promotores, como es el índice de la edificabilidad del suelo, no teniéndose en cuenta la mayoría de las veces la influencia de los factores económicos (44), debiendo considerarse los costos que son los que en definitiva conducirían a un aprovechamiento óptimo del suelo. La edificabilidad del solar marca fundamentalmente el precio de éste, influyendo directamente en el costo unitario por metro cuadrado.

La regulación del uso del suelo urbano no es un tema nuevo, ya en lejanos momentos históricos encontramos algunas formulaciones, siquiera rudimentarias y esquemáticas, dirigidas a ordenar la expansión de las ciudades o a prever el trazado de villas de nueva creación. En Aristóteles incluso se encuentran pasajes que pueden considerarse precedentes del urbanismo moderno y este clásico autor pretende detectar, atribuyéndoselo a un filósofo precedente, el descubrimiento de las calles con formas de organización

urbana que sustituyeron a la edificación diseminada. En obras que tratan de la edificación de las ciudades y especialmente en Mumford, se describen los antecedentes más o menos remotos de la urbanización actual. Recordemos al paisaje principal del mundo griego y los esfuerzos de embellecimiento y acomodación de las ciudades llevados a cabo por los emperadores romanos en el seno de las grandes metrópolis históricas o en el trazado de las colonias latinas (45),

La ordenación del suelo urbano es uno de los hitos esenciales de la ciencia urbanística, por ello tiene que cumplir una pluralidad de objetivos muy diferentes entre sí. El aumento del precio de los solares dependerá directamente de la situación y crecimiento de las ciudades, pero la plusvalía se producirá en mayor grado en los solares sin edificar, conforme van pasando de la condición de rústico a urbano. La repercusión del suelo consiste en el reparto del costo del solar sobre los metros cuadrados edificables, permitidos por los planes municipales vigentes. En esta línea hay que señalar la ponencia del III Congreso Nacional de la Vivienda (46), que señala que: "la solución más económica es la del edificio con plantas de gran anchura y cuatro viviendas por escalera y planta".

La paulatina expansión de las ciudades trae consigo una escasez del suelo, predisponiendo a la especulación a los propietarios de los solares que se resisten a su enajenación hasta encontrar a un comprador que le haga una oferta ventajosa, este fenómeno repercute negativamente en el proceso de urbanización de las grandes urbes. Sobre la demanda del suelo edificable incide el aumento del nivel de vida que lleva consigo un incremento de adquisición de viviendas, repercutiendo en el costo de los solares debido a que su oferta se vuelve rígida; influye también el continuo deterioro de la moneda y por consiguiente surge la postura de adquisición de viviendas para evitar la depreciación del dinero.

Es indispensable una planificación del suelo urbano (47) por parte de los Poderes Públicos que han de llevar a cabo tareas que desembocan en un auténtico proceso de urbanización y como consecuencia una ejecución de los planes, que la iniciativa privada debido a sus insuficiencias económicas no puede afrontar, debiendo ejercer la Administración el principio de subsidiariedad. Paralelamente la iniciativa pública debe fomentar y estimular las aportaciones privadas que podrían concretarse en las si-

quientes posibles actuaciones (48):

a) El Estado debe señalar el orden de prioridad para la ocupación del suelo. La propiedad privada y los Promotores Urbanistas y de Vivienda con capacidad profesional pueden y deben participar en distintos grados y niveles en la dirección, investigación, reglamentación y gestión de esta política.

b) La propiedad del suelo debe incorporarse a la acción urbanística que le marquen los planes, incluso mediante transferencias de colocación, según reglas preestablecidas de actuación.

c) Toda propiedad debe ser respetada, pero solo, en cuanto se comprometa fielmente a cumplir su función social, no solo aceptando los planes, sino asumiendo todos los riesgos y cargas de su efectivo cumplimiento.

d) Toda propiedad puede formular sus planes urbanísticos de acuerdo con la correspondiente dirección y coordinación y coordinación públicas.

e) Toda propiedad requerida para su utilización comunitaria tendrá derecho a la percepción de su valor en el que se contemplarán la rentabilidad, situación familiar, la situación parafamiliar de las terceras personas y el beneficio cesante real, no quimérico o expectante.

f) Toda propiedad tendrá derecho a una solicitud de transferencia, a opciones de otras tierras, a vivienda "in situ" o a un local de negocio o suelo industrial.

g) Toda propiedad deberá, una vez cancelada su colaboración a la ordenación del territorio, contribuir a las imitaciones fiscales, principalmente derivadas del proceso urbanístico, o a renunciar a esta colocación por cierto tiempo, exponiendo las circunstancias.

h) El Estado señalará la aportación crediticia que considere que debe consignarse para las realizaciones urbanísticas por la Iniciativa Privada, así como establecer los plazos e interés legal en que deben recuperarse.

i) Los coeficientes de aportación del suelo a la acción urbanizadora, con expresa definición territorial,

serán claros.

J) La propiedad territorial está subordinada a la acción urbanista y a la exigencia de equiparamiento comunitario, sin perjuicio de su compensación económica, que solo puede ser la que corresponda, en cada caso, al uso real de esa propiedad antes del acto calificativo. A modo de ejemplos extremos, cito los terrenos urbanizables no programados y los inmuebles comerciales e industriales preexistentes cuyo uso, eventualmente, fuera cambiado por el de zonas libres.

Es conveniente, en nuestro país, un planteamiento a fondo, de una política regional del suelo con verdadero conocimiento y participación de los Entes Locales, Provinciales y especialmente de las Comunidades Autónomas afectadas, debiendo ser ésta flexible para que pueda ejecutarse de acuerdo con la capacidad socio-económica de cada momento, eludiendo el sensacionalismo de etapas anteriores que ha llevado a planes irrealizables y utópicos.

Es fundamental tener en cuenta dentro de una política económica de vivienda un adecuado Plan General de la vivienda que a juicio de COTOBUENO SENDACONTA (49),

deba contener los siguientes puntos de elaboración:

1.- El déficit cuantitativo de vivienda, fijado sobre una base objetiva. En él deberán incluirse las viviendas que es conveniente demolerlas inmediatamente por ruina.

2.- Las tendencias demográficas basadas en la evolución previsible de la población total.

3.- Los ingresos periódicos y el "status" social de los presuntos lucrativos de las nuevas viviendas.

4.- La sustitución normal de vivienda a lo largo del periodo para el que se planifique.

5.- La calidad y condiciones técnicas y urbanísticas de las viviendas a construir.

6.- Las necesidades de factores de producción (mano de obra, solares etc.).

7.- Diversas formas de ayuda económica y los recursos financieros precisos para sufragarla.

8.- Repercusión del Plan en la economía nacional, se adaptación a los planes económicos de cada estado.

SANTILLANA DEL BARRIO (50) analiza este fenómeno desde dos vertientes:

I. Desde un punto de vista estático
hay que considerar:

1.- Renta de Situación, que aparece por las diferencias de gastos de transportes según el emplazamiento del solar.

2.- Renta de Zona o Barrio debida al mayor precio que se paga por una vivienda idéntica según el barrio en que se encuentra.

3.- Renta de Volumen, es consecuencia de la diferencia entre los índices de edificabilidad.

4.- Renta expectante es el fruto de las perspectivas urbanísticas asignables a los terrenos incluidos en las áreas de influencia urbana.

II. Desde un punto de vista dinámico:

1.- Renta por desvalorización monetaria, como consecuencia del proceso de depreciación monetaria aumentan las compras de suelo, lo que motiva un aumento de los precios por encima del nivel que alcanzarían en el caso de que no apareciera esta demanda de suelo extraordinaria.

2.- Renta por expansión económica y demográfica, el proceso de crecimiento de una ciudad, manifestado por la necesidad de cantidades adicionales de suelo, se traduce generalmente en incrementos de demanda de suelo edificable que se encuentra con el freno de una oferta rígida, debido a que el proceso de urbanización del suelo es lento. La rigidez de la oferta y los aumentos de demanda hacen que el nivel del precio de suelo suba, en términos reales, por encima de los niveles alcanzados en años anteriores.

3.- LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DE LA VIVIENDA.

La solución del problema de la vivienda hay que orientarlo sobre todo desde un punto de vista económico, no desdénando en manera alguna los factores políticos. Para SANTILLANA DEL BARRIO los principales ejes de acción para resolver el problema de la vivienda son (51):

1.- La reducción del precio de adquisición de la vivienda, influyendo sobre los costos de construcción, el precio del suelo y los beneficios del promotor.

2.- Fomentando la reducción de los tiempos de rentabilidad exigidos por los inversores en viviendas. Esto conduce a la liberalización de los alquileres.

Desglosando el primer punto de los costos de construcción varían según los módulos siguientes:

A) Construcción Tradicional (52), que "es simplemente la forma de edificación que es normal en algún lugar particular". El tipo de construcción tradicional

varia mucho de un lugar geográfico a otro distinto, ya que se tienen en cuenta los materiales existentes en la región, provocando en consecuencia un abaratamiento de los costes de construcción. Es bien conocida en España la denominada arquitectura popular.

B) Construcción Industrializada consistente en racionalizar los sistemas de edificación para conseguir un rendimiento mayor a través del control de los costes de prefabricación de los materiales y del tiempo de realización de una obra. Aumenta por tanto la productividad del círculo económico de la construcción, a través de una simplificación del proceso de producción, mediante las más modernas técnicas.

C) El coste del suelo es uno de los elementos de mayor incidencia en el coste de las edificaciones acentuando el problema de la vivienda, como ya hemos aludido anteriormente.

La especulación del suelo se produce "cuando los propietarios se percataron de la rentabilidad de la simple espera" (53), fenómeno que influye considerablemente en la elevación de los costes de la vivienda y en el proceso de urbanización de núcleos urbanos. La problemática de

la especulación del suelo ofrece tres perspectivas en opinión de MARTÍN BLANCO (54): Urbanística, Social y Económica.

1.- En el aspecto urbanístico supone en cierto modo la paralización de los "plannings" de urbanismo.

2.- Respecto a lo social, perjudica el establecimiento de grandes habitats populares en solares integrados dentro del casco urbano de las ciudades.

3.- En lo económico se subraya el tan repetido problema del encarecimiento del precio de las viviendas.

El precio del solar se va formando al compás del desarrollo de la ciudad. En un primer momento el terreno dedicado hasta entonces a la agricultura, al extenderse la población, pasa a emplearse para vivienda. En ese instante el precio del solar ha de ser equivalente a la renta agrícola hasta entonces producida. Pronto la parcela es sometida a un proceso de capitalización, es decir, servicios de alcantarillado, energía etc, lo cual supone inversiones que elevan su valor. Pero como además el solar se ha incorporado a la zona urbana y entra a gozar de todas las

ventajas que son comunes en la ciudad, adquiere enseguida una situación que lo hace más deseable y como la oferta de solares, dentro de un sector determinado, es inelástica y la demanda creciente aumenta el valor de la finca sin que en ella se haya efectuado por la escasez que normalmente existe en las ciudades, y sobre todo en España, de suficientes terrenos urbanizados (55).

El encarecimiento del suelo va condicionado por la demanda de éste. Cuando empiezan a aparecer ofertas de solares edificables en el mercado, comienza a notarse en cierta manera la estabilización del precio de repercusión por metro cuadrado edificable, en aquellas zonas donde la rigidez de la oferta ha disminuido. Cuando existe una oferta amplia de solares lleva implícita una estabilización de los precios del metro cuadrado o una sensible disminución del coste unitario. En la última década la continua erosión de la moneda, así como los elevados índices inflacionistas en solares, han producido a corto plazo un encarecimiento del suelo sin haber realizado edificación alguna sobre éste.

Sería necesario evitar cualquier manifiesto

tación de especulación del suelo, imponiendo la obligación de construir en un determinado tiempo y la prohibición de venta sin haberse construido antes. Hay que considerar sobre esta problemática, la opinión que sobre ella nos da SALTILANA DEL BARTHO (56): "las técnicas de intervención en el mercado del suelo conducirán a una redistribución de la renta del suelo yendo a parar parte de la misma al Estado, a los constructores o a los inmobiliarios en concepto de beneficios, pero no habrá que esperar que se reduzcan los precios de la vivienda al rebajarse el precio del suelo". Aunque abundan opiniones distintas desde quienes defienden la intervención como medio de absorción por parte de la colectividad de las rentas generadas hasta quienes propugnan la libertad total del mercado del suelo.

Como solución interesante al problema económico del suelo, sería por parte de los órganos administrativos, un mayor ofrecimiento de solares, ya ordenados, que interrumpieran la rigidez de la demanda, produciendo un considerable descenso de la espiral de los precios. Al costo del suelo hay que añadir todos los gastos que se producen para llevar a cabo la urbanización de los terrenos.

También es necesario sumar a la construcción de la vivienda todos aquellos gastos que se derivan del trazado de calles, espacios libres, escuelas, centros sanitarios, culturales y recreativos, servicio de incendios y de seguridad ciudadana, haciendo hincapié en los costos que trae consigo la implantación de transportes colectivos (57).

La ley del suelo de 12 de Mayo de 1956, recoge esta preocupación por la función social del suelo, pero ¿hasta qué punto este espíritu del legislador ha llegado a ser una realidad en los años sucesivos?. Destaquemos un aspecto del mencionado texto legal: "El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada para que el poder público también pueda armonizar el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad" (58). El intervencionismo de la Administración en el mercado de solares es una de las técnicas más usuales en los países del Mercado Común Europeo. En nuestro ordenamiento jurídico el intervencionismo en materia del suelo ha sido prácticamente nulo, los Ayuntamientos no han constituido el patrimonio del suelo necesario (59).

En el contexto de la política económica no se pueden medir los resultados de un plan parcial por el grado de ejecución del mismo, sino a través de sus consecuencias secundarias que se han ido consiguiendo de acuerdo con las directrices programadas en la política económica nacional. En nuestro país se tiende a conseguir un triple objetivo integrado por la estabilidad de los precios y del empleo. La política social que debe recoger una distribución más equitativa de la renta nacional y por último un desarrollo económico con el fin primordial de obtener un bienestar social que abarque a los ciudadanos más necesitados.

Para frenar la especulación del suelo, se ha tratado por medio de la Hacienda Pública de implantar técnicas para gravar y evitar, al menos de una manera indirecta, el incremento de especulación de éste. La especulación del suelo urbano crece en momentos de inestabilidad monetaria, cuando los capitales intentan situar su dinero lejos del peligro de la desvalorización, profiriendo la adquisición de solares, que normalmente no solo mantienen un valor estable, sino que en ciudades en proceso de desarrollo, incluso la multiplican. El precio se fija entonces basándose tan solo en corrientes especulativas (60).

Desde otra perspectiva se estimula el ahorro entre aquellas personas con posibilidad de adquirir a corto o medio plazo una vivienda. Pero también aparece una tendencia de cuentacorrentistas que disponen de dinero en el acto y que ven el futuro de la inversión inmobiliaria e invierten en ésta, produciéndose un doble fenómeno, por una parte el aumento de la inflación y por otra se aminora la liquidez de los bancos produciéndose inmediatamente otro efecto corrector dentro de la política económica de la vivienda que es la limitación de los precios de los alquileres.

Los gastos que ocasiona la inversión en la vivienda son básicamente el precio de la compra y los gastos de mantenimiento; el primero de estos puede considerarse gasto de inversión en cuanto representa el precio pagado por el inversor a los oferentes de viviendas, lo que permite añadir al stock de viviendas nuevas, unidades de capital mientras que los gastos de mantenimiento son los gastos corrientes necesarios para que las viviendas presten adecuadamente los servicios de alojamiento. Además dentro de la rúbrica de gastos corrientes se podrían incluir los impuestos que gravan el alquiler y los gastos de inversión de la gestión inmobiliaria (61).

4.- PERSPECTIVAS ECONOMICAS ACTUALES.

En la actualidad el sector inmobiliario puede ser un elemento catalizador del despegue económico dentro de la crisis económica que venimos padeciendo en el último lustro, teniendo en cuenta que dicho sector necesita de un empuje de inversión y confianza. Las inversiones marcadas por una política económica de carácter intervencionista han visto en el sector de la vivienda un medio muy útil para resolver situaciones económicas de crisis.

Para resolver el problema de la vivienda de una manera más favorable en una economía de mercado es necesario partir, a juicio de SANTILLANA, de:

1.- En Andalucía y Galicia la renta media no permite satisfacer el problema de la vivienda.

2.- En la Cuenca del Duero la renta media permite disponer de vivienda de superficie útil mínima.

3.- En el Centro y Levante, y más claramente en Baleares, Cataluña, Ebro y Norte los niveles de renta media permiten satisfacer equilibradamente la necesidad de viviendas, aún en el caso de rentabilidades superiores al 6 %.

En los últimos años se ha venido estimulando al sector de la construcción para tratar deminorar el paro y así producir una conducta anticíclica. En otros países europeos este tipo de conducta se ha utilizado para tratar de producir una corriente de pleno empleo. Es evidente que el problema de la vivienda en sus perspectivas actuales es en definitiva un problema económico y por lo tanto requiere soluciones económicas reales; una planificación adecuada a la conjuntura del momento, para no caer en unos planes de viviendas utópicos e inalcanzables, como ha venido ocurriendo años atrás, produciendo un considerable déficit de viviendas, que ha perjudicado a las clases de menor poder adquisitivo. La evolución política de los últimos años en España ha llevado a un planteamiento de las directrices socio-político-económicas a seguir en materia de vivienda. A nuestro juicio podemos centrarla en los siguientes puntos:

1.- Promoción de las adquisiciones del suelo urbano o urbanizable por las corporaciones locales y otras entidades públicas con el fin de construir viviendas de tipo social con destino a la población de menor poder adquisitivo y favoreciendo el disfrute de parte de éstas en régimen de alquiler.

2.- Instrumentación de los mecanismos democráticos adecuados para la adjudicación de viviendas de promoción directa y el control general de éstos y de las viviendas sociales así como la de las infraestructuras y equipamientos urbanísticos.

3.- Adopción de medidas eficaces para la utilización de viviendas desocupadas, así como la investigación urgente sobre la ocupación actual de las viviendas promovidas directamente por el Estado con el fin de acabar con las distorsiones existentes en el sector.

4.- Se promoverá el suelo público actual o adquirido en operaciones de construcción directa o en régimen de concesión a iniciativa privada, fomentando el régimen de cooperativas y concentrando las condiciones finc

les y los plazos de ejecución. También se promoverán conciertos en el sector privado para la urgente promoción de las viviendas.

5.- Puesta en marcha de las gestiones para descentralizar de inmediato el plan de política de vivienda y muy en particular de viviendas sociales y de construcción directa.

6.- Realizar estudios para conocer el mercado de alquiler de viviendas, a partir de éstos se posibilite una actualización de la Ley de Arrendamientos Urbanos u otras medidas pertinentes.

7.- Apoyo financiero a través del crédito oficial para la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal, que establezcan y promuevan la formación y desarrollo de entes promotores colectivos de viviendas, tales como Patronatos Municipales, Cooperativas de Usuarios y otros similares.

8.- Resolución de los obstáculos jurídicos y administrativos que se oponen a la creación de un

merando ámplio de hipotecas, revisando para ello el impuesto que grava las transmisiones patrimoniales en el ámbito de los bienes inmuebles y estableciendo fondos de inversión inmobiliaria que tomen como activo las hipotecas sobre inmuebles.

C A P I T U L O I I I

MODALIDADES DE INTERVENCION ADMINISTRATIVA

EN MATERIA DE VIVIENDA Y SU PROYECCION

JURIDICA EN EL SIGLO XX

1.- LA ACCION ADMINISTRATIVA DE POLICIA.

1.1.- Misión de la Policía en la Vivienda.

La actividad administrativa de policía aparece en el Estado Absoluto, con un doble objetivo, de un lado la policía de seguridad y de otro la del bienestar. Con posterioridad la actividad de policía se centraba en garantizar el orden público, es decir, la seguridad y la tranquilidad ciudadanas.

Al comienzo del siglo XX, la actividad de la Administración se va ampliando, y como consecuencia, el concepto de "Policía", va a englobar la vigilancia de la salubridad, la estética, el orden económico etc., existiendo otras policías especiales como la de la vivienda, de la que nos ocuparemos más adelante.

No es este lugar para hacer un análisis detallado de la evolución del término "Policía" en el Derecho Administrativo, ya que la actividad administrativa de policía, está en los orígenes mismos de la sistematización del Derecho Público.

GARRIDO FALLA define la policía como el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública (62).

Pasemos ahora a centrar el concepto de policía, que para MARTÍN MATEO podría ser sustantivado como, aquel conjunto de actividades que se caracterizan por la utilización de medidas coactivas en aras de interés general. Con lo que tal grupo deja de ser significativo al comprender una gran variedad de posibilidades de acción cuyo único denominador común va a ser, pues, la posibilidad de utilización de la coacción (63).

La policía no es hoy una función pública independiente, es, sencillamente, un sector determinado de la actividad administrativa, a saber, la actividad que im-

ne conactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano, las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del Derecho, de la seguridad y del orden público (64). Por otro lado, la policía no es solamente una posible limitación de la actividad particular, sino que implica también un eventual uso de la coacción, cuando el particular no se ha conformado con estas limitaciones (65).

La policía especial de la vivienda aparece con el intervencionismo del Estado Moderno, consistente en un conjunto de medidas a tener en cuenta en la edificación de viviendas y contra su incumplimiento, la Administración ejerce potestad sancionadora.

Los medios de la policía especial de vivienda que vamos a ir contemplando a lo largo de las diferentes legislaciones, con las autorizaciones, mandatos y prohibiciones y por último la coacción para hacer cumplir la normativa establecida, ya que se trata de una actividad de interés público. La Administración puede ejercer potestad sancionadora para hacer cumplir las disposiciones relativas a la construcción de viviendas.

La actividad administrativa de policía de la vivienda se contempla en su desarrollo por las siguientes limitaciones:

1.- Control por parte del Instituto Nacional de la Vivienda para que los promotores de la vivienda de protección oficial ajusten sus proyectos a la normativa establecida para poder otorgarle la calificación provisional, ya que la definitiva no tiene lugar hasta la terminación de la obra.

2.- Los promotores que soliciten subvenciones o anticipo, deberán adecuar la contratación con terceros, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, pero siempre deberán obtener la autorización.

3.- Respecto a la vivienda en sí, el titular no podrá darle otro destino que el domicilio habitual de él y de su familia. Comprometiéndose a mantenerla en perfecto estado de conservación e higiene.

4.- En las viviendas para Arrendamiento, existe la limitación en lo relativo a las cuantías máximas

que no podrán exceder del tope fijado, así como de adecuación de los alquileres a las revisiones establecidas.

5.- Los propietarios de viviendas de Protección Oficial no podrán cobrar primas o subprecios, ni en los arrendamientos ni en las ventas.

6.- Tanto los beneficiarios ocupantes de las viviendas como los arrendatarios, deberán estar sujetos a lo estipulado sobre procedimiento de desahucio en la normativa legal, tanto de carácter administrativo o civil.

Estas limitaciones que hemos apuntado, vienen impuestas por el fin de la actividad administrativa de policía que persigue un interés en beneficio de todos los ciudadanos, aunque para lograr este objetivo use de la coacción.

1.2.- Características Fundamentales.

Ahora pasaremos a examinar, a la luz de las diferentes normativas, las manifestaciones de la actividad administrativa de policía de vivienda.

Toda la actividad administrativa de Policía en las Habitaciones y Casas Baratas se centra en un control por parte de la Administración del cumplimiento normativo relativo al fin que persiguen estas viviendas. En la propia ley se establece que las condiciones de arrendamiento y de venta han de presentarse a la Junta de Fomento para su examen y aprobación. Se tutela el derecho de acceso a la propiedad, para que los titulares de las Habitaciones y Viviendas Baratas sean los verdaderamente necesitados y con poder adquisitivo más bajo.

Otra manifestación de la actividad de policía viene dibujada en el requisito de la aprobación de los terrenos, contemplado en los artículos 107 y 113 del Reglamento de la Ley de Casas Baratas, que determina las condiciones técnicas y jurídicas, que a su vez exige el artículo 54 y 55, estableciendo la autoridad que llevará a cabo

este reconocimiento y control, bajo la supervisión del Instituto de Reformas Sociales, quien remitió el expediente al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, quien resolverá por Real Orden, expidiendo el Instituto una certificación que el interesado debe inscribir en el Registro de la Propiedad.

En la legislación de Casas Baratas se reguló minuciosamente el cumplimiento de los preceptos en ella recogidos, estableciéndose sanciones administrativas para las infracciones de dichas normas, consistentes en multas y retiradas de la calificación de aprobación de los terrenos, de la condicional o definitiva devolución de los anticipos, o suspensión temporal de estos casos. Respecto a las multas al igual que en las infracciones anteriores, se podían condonar parcialmente, teniendo en cuenta circunstancias que aconsejen el cumplimiento de equidad. El Instituto de Reformas Sociales era el órgano encargado de emitir informe favorable previo, para que el Consejo de Ministros acordara la condonación.

La actividad de Policía en las Viviendas Económicas se va a caracterizar por un acentuado carác-

ter de control, contemplado a través de toda la normativa jurídica. Las Casas Económicas destinadas a ser adquiridas en propiedad, solamente podían llevar a cabo su edificabilidad "las sociedades de todas clases, sean cooperativas, benéficas o lucrativas, los Ayuntamientos o demás Corporaciones Oficiales". Se plantea, a sensu contrario, que los administrados a título individual no podían construir Casas Económicas.

También se establecían unas limitaciones para que las Viviendas Económicas no pudieran venderse en precio superior al establecido, perdiendo desde ese momento los beneficios fiscales y pudiendo imponerse a los infractores.

En lo que respecta a las Viviendas Protegidas, no se podrán habitar hasta que no se alcance la calificación definitiva y se haya efectuado el aseguramiento de incendios. Todos los propietarios se comprometen a cuidar de su mantenimiento e higiene, bajo la vigilancia del Instituto Nacional de la Vivienda, organismo que podrá llevar a cabo las obras necesarias si las viviendas lo requirieran, pero siempre por cuenta de los titulares.

Las Viviendas Protegidas no se pueden alquilar, ni vender, ni cederlas a censo o gratuitamente, ni enajenarlas por otro título, sin la autorización del Instituto Nacional de la Vivienda. En los casos de venta sin autorización se sanciona con multa o pérdida de los beneficios, pero no se producía la nulidad de la venta, ya que el Reglamento no lo establecía así. En los alquileres tenían que regularse por los baremos señalados, no estaba permitido el incremento, ni podían ser subarrendados. Las viviendas destinadas para ser arrendadas no podían ser enajenadas.

En el Reglamento se contempla en su artículo 70 que hasta que no se extinga el Régimen de las Viviendas, no entrarán en las prescripciones ordinarias de Derecho Civil, en cuanto a la libre disposición del derecho dominal. Sin embargo durante el período de amortización subsistirán las restricciones que impone este Reglamento en cuanto a la venta y alquiler de las casas. En lo relativo a la venta, cuando el vendedor no posea la condición de beneficiario, no producirá la nulidad de la venta, puesto que no perjudica la validez del negocio jurídico, ya que estamos ante una autorización administrativa, que lo único que genera su carencia es una sanción.

En los alquileres hay que distinguir dos supuestos, en el primer caso se contempla el subarriendo o cesión no autorizadas; el segundo caso sería cuando se produjera algún deterioro grave en el inmueble o el incumplimiento de las leyes y Reglamento. El Instituto Nacional de la Vivienda estaba facultado para llevar a cabo el desahucio contra quien ocupase una vivienda protegida sin que tuviese adjudicado el título de beneficiario, ya que entonces la condición del inquilino era una situación de precario, procediendo por lo tanto al desahucio.

Otro aspecto a contemplar desde el ángulo del arrendador consistía en el alquiler de la vivienda por precio superior al indicado en la calificación, en el que se procedía a la descalificación y sanciones consistentes en multas o a la modificación de la calificación. En alguna ocasión se llegaba a la nulidad del contrato de arrendamiento, puesto que esta medida perjudicaría al arrendatario, que la mayoría de las veces podía estar al margen del problema. El plazo de duración de estas limitaciones administrativas coincide con la duración del régimen, que tiene una duración de 20 años a partir de la calificación definitiva.

En el supuesto que los anticipos sin interés excedieran de los 20 años, se ampliaba la subsistencia de limitaciones en cuanto a alquiler y venta, hasta que se efectuó la devolución. También se puede contemplar el caso en que la duración del régimen se vea reducida bien por la retirada de la calificación definitiva o cuando a instancias de los propietarios se solicite la descalificación de las viviendas, con carácter voluntario. La concesión de la descalificación tenía carácter potestativo para parte del Instituto Nacional de la Vivienda, que según lo establecido en el artículo 12 y 17 - 7º de la ley, en relación con el 89.8 del reglamento dice: "Solamente lo hará en los casos en que se estime la petición justificada".

Las infracciones de la normativa de las viviendas de "Clase Media y Bonificables" tienen una consideración paralela, dada su similitud. El incumplimiento o falsedad por parte de los propietarios o constructores, de las disposiciones básicas, llevaba a cabo sanciones consistentes en la pérdida de beneficios determinados y multas.

En este tipo de viviendas las sanciones contra las infracciones de su normativa salen de la órbita

del Derecho Administrativo, penetrando e-n el ámbito del Derecho Civil; "ad exemplum" en el caso de los arrendamientos, la sanción de nulidad parcial de arrendamiento, en la cuantía que supere el tope máximo permitido por la ley, es una sanción de carácter civil, que no lleva implícita la nulidad del contrato de arrendamiento, sino la parcial sobre el excedente de renta pactada sobre la legal. Existe por el contrario un sector de la doctrina, que califica de sanción administrativa; dicha nulidad, ya que la potestad sancionatoria viene ejercida por la Administración en aras de interés público.

Los expedientes para la imposición de sanciones se incoaban por el Delegado Provincial de Trabajo y de acuerdo con lo establecido en la Orden de 29 de Noviembre de 1947; no obstante la Junta Nacional del Paro, podía por sí, incoar y resolver los expedientes sancionadores, comunicándolo a la Junta Provincial del Paro contra las sanciones impuestas, excepto las multas superiores a 10.000 pesetas en las que cabía la interposición de recurso ante el Ministerio de Trabajo.

La caducidad como sanción, es decir, la

"Descalificación" llevó inmersa la terminación automática con efectos retroactivos, en el disfrute de las reducciones de contribuciones y arbitrios, debiendo hacerse constar notarialmente así como inscribirlo en el Registro de la Propiedad; asimismo implica la devolución de todas las bonificaciones devengadas.

En las viviendas de Renta Mínima y Reducida, la actividad administrativa de Policía viene ejercida a través de la Organización Sindical y en concreto por la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, que llevó a cabo un control del cumplimiento de la normativa vigente y del fin primordial a que estaban afectadas dichas viviendas.

En lo relativo al procedimiento de sanciones, se regía por la legislación de Viviendas de "Renta Limitada". En el Decreto-Ley de 15 de Diciembre de 1960 sobre "Viviendas de Renta Limitada", se establece que la utilización de más de una vivienda construida con la protección del Estado a título de inquilino o usuario, será constitutiva de infracción grave, además el beneficiario sea a título de propietario o de inquilino, no podrá ocupar la vivienda hasta que haya sido calificada definitivamente, no precisando cédula de habitabilidad. Aparece en la normativa que aca-

bamos de citar, el procedimiento de desahucio con el objeti vo de privar de la posesión de la vivienda cuando se ocupa infringiendo las normas legales y reglamentarias de aplicación, la ley establece que es requisito "sine qua non" para ocupar la vivienda, el ser beneficiario, en el supuesto que no la destine a su domicilio habitual o no cumpla las condi ciones impuestas en el contrato que le otorga el derecho a la ocupación, procede también el desahucio. Igualmente ocurre cuando deteriora gravemente la vivienda o se realizan actividades molestas, peligrosas, incómodas e insalubres. En el supuesto de que no sea el promotor quien cometa la in fracción, sino un causahabiente de él, procede también la imposición de la multa, ya que al asumir este su posición en el contrato administrativo, queda vinculado al régimen protector con sus sanciones, a través de la vía jurídico obligacional, surgida del contrato (66).

En las viviendas bonificables, en el su puesto de que el contrato entre el promotor o el propietario y el beneficiario sea de arrendamiento, GARRIDO FALLA señala el carácter civil de la relación jurídica y la incom petencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer sobre ella, puesto que el hecho de que un acto ai

ministrativo otorgue a un particular frente a tercero, derechos que configure en una relación civil, no obsta para el carácter civil de la relación (67).

En la normativa legal de "Viviendas de Renta Limitada" se contempla en su artículo 41 que, los individuos o entidades que infrinjan las disposiciones de esta ley, podrán ser sancionados con la suspensión o privación definitiva de los beneficios concedidos, incluso con devolución inmediata, en su caso, de los anticipos reintegrables, ya percibidos todos ellos en la forma que se determina en el Reglamento, contra estas sanciones podrá recurrirse al Ministerio de Trabajo.

Los contratos han de ajustarse a las prescripciones de la cédula de calificación y observar el régimen legalmente establecido o de lo contrario se incurriría en falta que podía sancionarse hasta con la descalificación definitiva de la vivienda, que implicaría la extinción del contrato administrativo que lleva intrínseco la pérdida de beneficios y la privación total de las exenciones y bonificaciones así como la devolución de las que no estén prescritas, además de los anticipos y primas con los

intereses legales. Se produce también la cancelación de los préstamos concedidos y su devolución, incluyendo la diferencia de intereses entre el legal y el estipulado, para el supuesto que dicho préstamo sea de interés reducido. Contra el acuerdo de descalificación, el interesado podía interponer recurso de alzada ante el Ministerio, agotando su resolución la vía administrativa, en este supuesto procedía el oportuno recurso Contencioso Administrativo.

Las descalificaciones se realizaban previa aprobación del Consejo Nacional de la Vivienda y mediante Orden Ministerial del Ministerio de Trabajo, después sería el Ministerio de la Vivienda el competente en la materia. Para recurrir a las sanciones consistentes en multas, era preceptiva la constitución del depósito por el importe de la multa en la Caja General de Depósitos o en sus Sucursales a disposición del Organismo competente.

A nuestro juicio procede ahora resumir las manifestaciones más importantes de la actividad de Policia especial de la vivienda que han ido apareciendo a través de las vigentes legislaciones:

- Un control del cumplimiento de la normativa jurídica con el fin de que todo el desarrollo de las edificaciones de viviendas de Protección Oficial se ajusten a las leyes y reglamentos vigentes de aplicación.

- Establecimiento de un sistema sancionador que va desde la imposición de multas hasta la descalificación de la vivienda, dependiendo de la gravedad de la infracción. En el caso de la descalificación llevaba aparejado la pérdida de beneficios.

- Regulación del uso y disfrute de las viviendas no pudiendo ser destinadas a otro fin que el establecido, ya se trate de venta o arrendamiento.

- Se contempla también una Policía de mantenimiento que tiene por misión la vigilancia y cuidado de las viviendas, para que se mantengan en perfecto estado de conservación.

Como objetivo crítico de las manifestaciones de la actividad administrativa de Policía especial de la vivienda hay que destacar la falta de rigor en el

cumplimiento de la normativa, ya que no se ha exigido una observancia por parte de los particulares, esto ha traído consigo que las viviendas no alcancen el fin para que fueron construidas, surgiendo paralelamente el objetivo especulativo. Tan solo cuando se producía denuncia por un tercero, el mecanismo sancionador se ponía en marcha. Tampoco se ha llevado con la debida supervisión, la aplicación de la normativa sobre el uso y disfrute de las viviendas, pues se han presentado casos frecuentes en que una persona era titular de más de una vivienda destinada a domicilio permanente del titular, lo cual ha venido generando que las viviendas de protección oficial no cumplan con el objetivo social para el que fueron concebidas.

De otro lado la actividad de Policía de mantenimiento ha sido prácticamente casi nula, ya que a partir de cierto tiempo de construcción las edificaciones se veían deterioradas debido a la falta de calidad de los materiales empleados, a título de ejemplo pueden citarse las viviendas construidas al amparo de la "ley salmón", cuya precaria construcción fue notable, debido a la coyuntura económica en que se desarrolló y la escasez de materiales básicos para el sector de la edificación.

La Poliofa especial de la vivienda necesita una adecuación a la realidad sociológica actual, que atañe a la construcción de viviendas, su uso y disfrute para que cubran la demanda social a la que van destinadas.

2.- MEDIDAS DE FOMENTO EN LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

2.1.- Aspectos históricos.

La problemática del sector de la vivienda se agudiza en nuestro país, a partir del siglo XIX. Como consecuencia de los adelantos técnicos y del maquinismo, la Revolución Industrial produce un gran movimiento demográfico, que significa un desplazamiento desde las aldeas y pueblos hacia las ciudades cercanas a las industrias. Este éxodo lo integran grandes masas de trabajadores, que se trasladan con sus familias hacia un nuevo lugar de trabajo.

Con el proceso de transformación industrial y el cambio de una sociedad rural hacia otra sociedad de carácter urbano, se produce un giro copernicano en el planteamiento de la vivienda y es a partir de entonces cuando, a nuestro juicio, nace en definitiva el auténtico problema de la vivienda, ya que surge la necesidad de un mayor número de hogares. Hay que alojar en lugares dignos a todas las familias procedentes del ambiente rural, que comienza a

desarrollar su vida cotidiana de trabajo, en las industrias incipientes. Aparece inmediatamente el beneficio primordial que supone que la vivienda no esté muy lejos del lugar del trabajo sobre todo por facilidad del desplazamiento que además traería consigo un ahorro considerable desde el punto de vista económico, puesto que evitaría un gasto en el transporte.

Nuestro trabajo arranca de la responsabilidad por parte del Estado, y particularmente de la Administración de tratar de solventar la difícil problemática planteada. A partir de esta realidad ineludible de la vivienda, la Administración va a ejercer la Acción de Fomento. Como punto de partida y base histórica para la Actividad de Fomento hemos de partir de la realidad socio-económica y política de España de finales del siglo XIX.

Trás el desastre de 1898, nuestro país comienza a cimentar una concepción nueva de lo social y lo económico, surge lo que podemos denominar la "Filosofía del cambio", como así lo han denominado algunos historiadores. Es la época de Joaquín Costa y Angel Ganivet precursores de la Generación del 98. Son momentos de pesimismo y de de-

cadencia, pero es importante destacar la actitud de los intelectuales españoles ante esta situación; en Castilla se reaccionó con un nacionalismo telúrico-utópico y cerradamente casticista (68). En cambio en Cataluña, los costáneos del 98 se comportaron con un carácter abierto y modernista reaccionando con optimismo y realismo. Fue Costa quien realizó una labor ingente a favor de la regeneración española.

En este tiempo político hay que destacar las figuras de Antonio Maura y José Canalejas. Maura, el político balear, trató de llevar a la práctica la Constitución de 1876, a la vez que revitalizar el régimen levantado por Cánovas y Sagasta, persiguiendo la constante de conectar "el país legal con el país real", totalmente influenciado por las ideas regeneracionistas de la época, pero su radicalismo y el descontento de los partidos políticos desembocarían inexorablemente en la crisis de 1909. José Canalejas, hombre dotado de una capacidad excepcional para los asuntos de estado, político de diálogo y de maniobra, que con su talante liberal pudo regir los destinos del país durante tres años, sin embargo su obra se vio truncada por el atentado que le costó la vida en 1912.

Los movimientos sociales desplegados en esta etapa alcanzan su cota máxima, cristalizando en el desarrollo de las manifestaciones de los sindicatos entre los que cabe destacar como más representativos a los de la Unión General de Trabajadores (U.G.T.) y la Confederación Nacional del Trabajo (C.N.T.), que siguieron luchando paulatinamente para conseguir mejoras para el mundo obrero. Fruto de estas repercusiones sociales aparece la ley de 12 de Junio de 1911, conocida por la denominación de "Habitaciones Higiénicas y Baratas" para estimular la construcción de viviendas para obreros a través de cooperativas. Hay que considerar que la Ley de Casas Baratas es una normativa básica de Fomento para el momento histórico que nace y de amplia vigencia, ya que este texto legal estaría vigente hasta la ley de 19 de Abril de 1939.

Vamos a estudiar la actividad administrativa de Fomento desde un examen de la auténtica realidad administrativa de nuestro tiempo. Por Fomento hay que entender aquellas acciones administrativas a proteger o promover actividades de las cuales podrían obtenerse una cierta utilidad pública, pero sin mediar coacción (69). En este sentido clásico JORDANA DE POZAS lo define como "la acción enca-

minada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general sin usar la coacción ni crear servicios públicos" (70). El término "Fomento", alcanza su máxima significación al adoptarlo Javier de Burgos (71). La Técnica de Fomento se caracteriza por ser un conjunto de medidas potenciadoras a las actividades de los particulares con el fin de que dichas actividades repercutan directamente en aras de interés público.

Los medios de Fomento pueden clasificarse (72) en: honoríficos, económicos y jurídicos. Los honoríficos consisten en el otorgamiento de recompensas y distinciones (condecoraciones, títulos). Los medios económicos son los más importantes, incluyen las subvenciones, exenciones fiscales etc. RIVERO señala que el estudio detallado de estas actuaciones, pertenece principalmente al Derecho Financiero, pero es preciso tomar conciencia de su extrema importancia en cuanto a las relaciones del poder público con los particulares. Los jurídicos se caracterizan porque otorgan una situación de privilegio sobre una colectividad.

Especial importancia tiene el tema de las subvenciones, como veremos con posterioridad en casi toda la legislación para viviendas. Para GARRIDO FALLA (73) son el "punctum saliens" de la actividad de Fomento. GARCIA DE ENTERRIA le da un contenido más amplio al decir que es un instrumento capital en la obra de conformación social en que la Administración de nuestro tiempo está rigurosamente comprometida (74). CRABBE, entiende que la subvención es una intervención financiera de las personas públicas subordinadas o de instituciones privadas (eventualmente de personas físicas) para la financiación de ciertas actividades juzgadas necesarias en interés público. En este sentido BOULCIS opina que la subvención ocupa un "status" intermedio entre el Derecho Administrativo y el Derecho Financiero (75). Las técnicas de subvención llevan inmersas el control de la actividad subvencionada por parte de la Administración (76).

Profundizando en el concepto de subvención, la Administración puede, en algunos casos, recurrir a la coacción "ad exemplum", tal es el caso de que cuando una subvención no se haya destinado a los fines para los que se concedió, se ejerza una coacción para una inmediata devolu-

ción. Otras veces, la administración recurre a técnicas indirectas de coacción, a través de medidas fiscales, medidas que iremos observando a lo largo de las diferentes normativas de viviendas.

El Estado de nuestros días ha asumido tal cúmulo de objetivos que no basta solamente con la actividad administrativa, sino que hay que interesar a los particulares en la obra de la Administración y ciertas actividades privadas se tiñen de un matiz determinado, considerándose en virtud de ello como de interés público (77). La Administración al utilizar las técnicas de fomento, consigue en gran manera, un intervencionismo económico dirigido hacia aquellos sectores más necesitados, como el de la vivienda, donde dichas técnicas han sido empleadas ampliamente, aunque no con el rigor que hubiera sido necesario.

2.2.- Las Técnicas de Fomento en materia de Vivienda a través de la Legislación:

Hemos de buscar el precedente del intervencionismo del Estado en materia de vivienda en un proyecto de ley de 3 de Junio de 1908, inspirado en otro del Instituto de Reformas Sociales, organismo precursor del Ministerio de Trabajo. En el preámbulo de dicho proyecto se establece como fin primordial "fomentar la construcción de casas o habitaciones baratas con destino a obreros y empleados de cortos haberes ...". "A semejanza de lo que en otros países se ha legialado, trátase de establecer en el nuestro, una organización que bajo el amparo e Inspección del Instituto de Reformas Sociales, tenga a su cargo cuanto a la construcción y adquisición por obreros y empleados modestos de habitaciones higiénicas y baratas se refiere..". El proyecto fue expuesto en el Congreso de los Diputados de 4 de Junio de 1908, pero tras una serie de dificultades no llegó a cristalizar en ley. Al año siguiente un proyecto aprobado por el Senado tampoco consiguió la aprobación del Congreso de los Diputados.

a) HABITACIONES HIGIENICAS Y BARATAS.

En 1910 el Gobierno envió otro proyecto que fué aprobado por el Senado y leído en el Congreso de los Diputados durante la sesión del 18 de Julio del próximo año, hallándose pendiente de dictamen al finalizar la legislatura de 1910. Leído nuevamente el 7 de Marzo de 1911, se aprobó el 8 de Junio del mismo año (78). El contenido de esta ley es de marcado proteccionismo de las clases verdaderamente necesitadas económicamente. Su ámbito de aplicación abarca al obrero, jornalero y empleados de modestos ingresos para tratar de resolver en los estratos económicos más débiles el acuciante problema social de la vivienda. Según lo establecido en el artículo 2 de la presente ley, se entiende por "Habitaciones Baratas" las construidas o que se construyan por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos, como remuneración. Las modalidades que se plantean son casas aisladas en poblados o rurales, viviendas de vecinos, barriadas para alojamientos de familias o casas para ocupar las personas solas, con habitaciones independientes. Requisito definitorio son: el límite máximo de los ingresos exigidos a los titulares, para que accedan prácticamente tan

solo aquellas personas de renta reducida. Es decir, que los beneficiarios directos serían según el artículo 1 y 12 de la ley, los obreros, empleados y trabajadores agrícolas que tenían ingresos reducidos. Se establecieron beneficios de carácter proteccionista, tales como los establecidos en el artículo 12 de la ley, que determina la exención tributaria durante 20 años; así como la exención de derechos reales en la venta, permitido en el artículo 16, pero siempre que el heredero ó comprador sea un beneficiario.

En el artículo 15 se prevén las exenciones en la adquisición de solares para edificar, con la condición de comenzar inmediatamente la construcción, pues de lo contrario devengará el correspondiente pago hasta el comienzo de las obras. Otra técnica de fomento aparece en el artículo 21 del citado cuerpo legal, consistente en subvenciones económicas a particulares o Entidades Constructoras de casas baratas, con cargo a los presupuestos de la Administración destinadas a tal efecto. Por otra parte las Cajas de Ahorros y Monte de Piedad y el Banco Hipotecario podían destinar parte de sus fondos a financiar la constitución de hipotecas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25, que estipulaba para aquellos casos en que fuera el

Estado quien abonara dichos créditos y que éstos llegarían a convertirse en un anticipo sin interés. Pero se establecía la obligación de reintegro para el supuesto que no cumpliera sus fines.

Es evidente el marcado carácter de acción de fomento del legislador al estipular y flexibilizar al máximo las edificaciones para cumplir el objetivo en el menor tiempo posible. Los beneficiarios podían serlo para venta, alquiler o uso propio.

b) CASAS BARATAS

Dentro de la política de Vivienda de Casas, vamos a estudiar el siguiente eslabón, que amplía la actividad administrativa a través de las Habitaciones Higiénicas y Baratas. Aparecen por ley de 10 de Diciembre de 1921 las denominadas "Casas Baratas", que fueron objeto de desarrollo reglamentario por un Decreto de 8 de Julio de 1922.

En cuanto a los beneficios de naturaleza tributaria, se produce una renovación ya que a partir

de la segunda transmisión de solares y casas no gozarán de exención de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la ley de 1921. Sin embargo el artículo 17 del Decreto Ley de 10 de Octubre de 1924 introduce más acentuado el carácter de proteccionismo hacia los beneficiarios, subrayando que tanto para la adquisición como para la primera cesión o venta de las casas construidas para que lleguen a ser propiedad de los beneficiarios, gozarían de la correspondiente exención de Derechos Reales, así como para los contratos de arrendamientos. Respecto a las edificaciones llevadas a cabo con préstamos, la amortización queda determinada en un plazo máximo de 30 años. También se crearon préstamos del Estado a todos los promotores, con la condición de que las casas lleguen a ser propiedad de los beneficiarios, regulados en el artículo 20 al 25 de la ley de 10 de Diciembre de 1921 y con posterioridad y desarrollo complementario en el Reglamento de 8 de Julio de 1922 en sus artículos 163 a 212. Estos préstamos gozan de interés reducido y su importe no excedía del 70 % del importe de las casas. Su devolución se realizaba a través de amortizaciones periódicas de capital e interés. La garantía de estos préstamos había que realizarla mediante primera hipoteca, según el artículo 11-1 del Decreto de 1925, la hipoteca res-

ponde también del cumplimiento de las condiciones y limitaciones que la calidad de casa barata lleva anejas y, por consiguiente, de la devolución de la prima a la construcción cuando este beneficio se conceda. Los beneficios de Préstamos del Estado eran incompatibles con las subvenciones.

Con la Dictadura de Primo de Rivera se inician una serie de reformas que no llegaron a ser lo suficientemente acertadas para lograr un cambio en la política económica del país. La dictadura heredó, como con posterioridad lo haría la II República, los problemas institucionales y entre los que se podía contar con el de la reforma agraria, que la Restauración no acometió. Pero al afán de dejar intangibles estructuras anquilosadas, menestó a los "reformistas" y "tecnócratas" de la dictadura, quienes alcanzaron evidentes éxitos en su política de Obras Públicas, tales como la red de carreteras, también destacaron los planes hidráulicos, "ad exemplum" el Valle del Ebro convertido por proyecto de Lorenzo Pardo, y siguiendo las pautas de Roosevelt en el "Valle de Tennessee" en una T.V.A. norteamericana a nivel español.

En este contexto socio-económico y con el doble objetivo de paliar el paro y de favorecer a la clase media, la Dictadura pone en marcha la política de "Viviendas Económicas" que no tuvo el éxito apetecido, ya que no contentaron a los destinatarios para las que fueron proyectadas.

La política de Viviendas Baratas alcanzó en aquel momento en España un hito de acceso de la propiedad a través del carácter proteccionista de las medidas adoptadas por la Administración. Los beneficios proporcionados por este régimen se extendieron desde el momento de la calificación definitiva hasta 20 años, periodo que coincidía con el exento para la contribución territorial.

c) CASAS ECONOMICAS.

Con el Real Decreto Ley de 29 de Julio de 1925 se pone en marcha una nueva política de fomento en materia de vivienda, a través de las Casas Económicas que vienen a constituir una variedad de las Casas Baratas destinadas a ciudadanos de mayor poder adquisitivo, encontrándose se los beneficiarios entre la clase media, aunque se va a

notar un debilitamiento económico en el proteccionismo no estatal. El artículo 1 del mencionado Real Decreto Ley define estas viviendas como "las construidas de nueva planta para darlas en arrendamiento o para ser adquiridas en propiedad, que sean reconocidas oficialmente como tales por reunir las condiciones técnicas, higiénicas y económicas, que se determinan en este Decreto Ley y figuran en el Reglamento que haya de dictarse para su aplicación.

Se establece, para que estas viviendas cumplan el objetivo de facilitar el acceso a la propiedad, que todas las casas económicas destinadas a ser propiedad de los beneficiarios tienen que ser domicilio permanente de sus titulares, no pudiendo ser nadie propietario de dos casas o viviendas que ostenten esta calificación de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 36 de la Real Orden de 20 de Diciembre de 1927. Respecto a la protección en materia de beneficios tributarios tenemos que remitimos a las exenciones que ya expusimos al hablar de las Habitaciones Higiénicas y Casas Baratas, ya que la normativa es idéntica, pero con la salvedad de que el periodo de exención tributario solamente tiene una duración de 15 años.

Como beneficios económicos se concedía al beneficiario un préstamo del Estado que tenía como fórmula de garantía la constitución de una primera hipoteca, que no debería ser superior al importe del 50 % del valor del terreno, ni superior al 60 % del coste de la edificación. El calendario de amortizaciones se cifraba en un tope de 25 años. Como fórmula financiera se autorizaba, por la propia normativa legal, al gobierno para emitir y negociar Deuda Pública con el fin de facilitar la financiación de Viviendas Económicas. Se establecía la duración de este régimen de protección durante 15 años, plazo que venía a coincidir con el de las exenciones fiscales. El cómputo se lleva a cabo a partir del día de la calificación condicional. También se regulaban unas limitaciones para que las viviendas económicas no pudieran venderse en precio superior al establecido, perdiendo desde este momento los beneficios fiscales y pudiendo ponerse sanciones a los infractores.

d) Casas para Funcionarios.

Las Casas para Funcionarios aparecen como una modalidad de las Casas Económicas. Se crean por

un Real Decreto-Ley de 15 de Agosto de 1927. Estas casas se realizarían a través de formación de Cooperativas integradas por Funcionarios Civiles de la Administración Central, como de las Organizaciones Autónomas y Administración Local. También se preveía que el personal perteneciente a la Administración Militar se beneficiase de las mismas. Con posterioridad y por un Decreto-Ley de 25 de Febrero de 1928 se crean los Patronatos de Casas Militares. Los beneficiarios de estas viviendas vienen enumerados exhaustivamente en el artículo 1 del Decreto-Ley y en el artículo 30 del Reglamento, se expresa así: "son los funcionarios civiles, militares y eclesiásticos de la escala activa como de la pasiva, que perciban haberes consignados en los presupuestos generales del Estado o en las Diputaciones o Ayuntamientos. Los empleados de la Casa Real, las viudas y huérfanos que disfruten de pensión del Estado, de la provincia o del Municipio y las Organizaciones Oficiales Autónomas sometidas a Estatutos autorizados por el Gobierno".

Los beneficios de carácter tributario gozan de una exención más amplia, un periodo de 30 años. En lo relativo a la protección económica se establecen préstamos hipotecarios a un interés preferencial de un 5 % con

una amortización de un plazo máximo de 30 años, pudiendo llegar al montante del crédito al coste total de solares y construcción. Como garantía se establecía la condición indispensable de ser primera hipoteca; además los funcionarios tenían que garantizar la amortización más el importe de los intereses correspondientes. Se determina en esta normativa la prohibición taxativa de otro destino que no sea para uso y disfrute exclusivo del funcionario y su familia.

e) La Ley Salmón.

La Ley de 25 de Junio de 1935, conocida por el nombre de "Ley Salmón", que toma su calificativo por el apellido del que la proyectó y que entonces era Ministro de Trabajo. Su fin primordial fue paliar el paro obrero, acuciante en aquellos momentos.

El contexto socio-económico en que aparece la "Ley Salmón", es consecuencia directa de los graves problemas económicos y de inestabilidad política. El problema agrario repercute constantemente en el de la vivienda, ya que continúa el éxodo desde el ámbito rural a



urbano. Se proyecta un plan de reforma agraria para tratar de arreglar el "agro" español. Dicha reforma fue llevada a cabo por Giménez Fernández, titular entonces de la cartera de Agricultura, hombre progresista, que vislumbró las soluciones a los problemas agrarios, pero las continuas presiones acentuadamente reaccionarias, truncaron su labor. El medio agrícola, en estos momentos, arroja una cifra bastante alta de paro, de ahí que el trabajador emigre hacia zonas económicamente más favorables. Paralelamente la necesidad de viviendas se convierte en un problema acuciante, y gran parte de las existentes eran insalubres. Esta problemática impulsó a Salnón a poner en marcha una política de viviendas que ha tenido honda repercusión hasta nuestros días.

La actividad administrativa de Fomento aparece en una doble vertiente, de un lado el objetivo de mitigar el paro y de otro construir viviendas dentro de un régimen de proteccionismo para cubrir unas necesidades existentes. El ámbito de aplicación de estas viviendas comprende las construidas sobre solares procedentes de derribos de fincas, fuera de alineación de acuerdo con las Ordenanzas municipales. Se conceden a todas aquellas inmobiliarias cuyo único objeto social sea la construcción de vivien

das, ya sea en régimen de arrendamiento o en venta directa, exenciones o bonificaciones fiscales. Los beneficios establecidos para estas viviendas son de carácter tributario con unas reducciones de contribución durante 20 años. Otra manifestación de fomento es la autorización Administrativa, a llevar a cabo con sus fondos de inversión, hipotecas sobre inmuebles urbanos en construcción con la limitación que no excediera del 75 % de su valor real del mercado.

La duración de las prerrogativas del régimen de las viviendas afectadas por la Ley Salmón es de 20 años, salvo si existe infracción con la consiguiente pérdida de beneficios, que tenían efectos retroactivos al momento de cometerse ésta. Existían una serie de sanciones administrativas que iban desde simples multas hasta la pérdida de los beneficios.

f) Viviendas Protegidas.

En cuanto al Régimen de las Viviendas Protegidas podemos decir que fué creado al amparo de la Ley de 19 de Abril de 1939, a partir de entonces todas las viviendas acogidas a esta ley, pasarían a llamarse "Viviendas

Protegidas". Esta nueva legislación viene a derogar la de "Casas Baratas", "Económicas" y "para Funcionarios", aunque el régimen de las construidas hasta el momento subsistiera, paralelamente con las de nueva creación.

En el artículo segundo de la mencionada Ley, se denominan "Viviendas Protegidas" las que siendo de renta reducida y estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda se construyan con arreglo a proyectos que hubieran sido redactados u oficialmente aprobadas por éste, por reunir las condiciones higiénicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dicten al efecto. Existían dos variantes de viviendas protegidas, las urbanas y las de carácter rural, ajustándose cada una a sus ordenanzas comerciales correspondientes, de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento.

Gozaba de protección además de la casa, la industria, trabajo o despacho profesional cuando éste era inherente a la misma. En las colonias o barriadas, la protección alcanza a las escuelas, capilla, mercado de abastos, locales comerciales; siempre y cuando el uso de los

Mismos satisfagan las necesidades primarias de la zona. Además contempla el Reglamento haciendo extensiva una acción de fomento a los pisos que se construyan verticalmente o se edifiquen con carácter de horizontal, siempre que reúna los requisitos de las viviendas protegidas. Así como se le daba un trato preferencial a los cabeza de familia numerosa, ya que en los proyectos del Instituto Nacional de la Vivienda se aprobó que tenía que ir destinado un número de viviendas para uso de familias con mayor número de hijos y en caso de igualdad las de menores recursos.

El principal receptor de las medidas de protección son los promotores, por esto nos referiremos ahora solamente a lo relativo a su concepto, ya que lo estudiaremos con mayor detenimiento en la actividad de Servicio Público. En el artículo 10 del cuerpo legal antes citado, se define al promotor como: "los particulares, Corporaciones o Entidades que solicitan, y en su caso obtengan, la aprobación de un proyecto de viviendas protegidas para habitarlas por sí mismos o para cederlas a otros en propiedad o arrendamientos".

Hay que destacar entre los beneficios

de las Viviendas Protegidas los de carácter tributario, que tienen su incidencia a la hora de llevar a cabo un contrato de construcción de viviendas, así como los derivados de éste. Dichos beneficios son un buen acicate a la hora de llevar a cabo la construcción de dichas viviendas.

El estímulo para el constructor es la adquisición de solares por expropiación forzosa ya que obtiene una bonificación del noventa por ciento de los impuestos, de los extinguidos "Derechos Reales". En lo relativo a las sucesiones, la primera transmisión disfrutaba de la exención, más arriba indicada, del noventa por ciento.

Es necesario aludir a los beneficios de tipo económico de las Viviendas Protegidas entre los que hay que destacar, las primas a la construcción, los anticipos reintegrables sin interés a largo plazo y el derecho a la expropiación forzosa. Las primas a la construcción consisten en una cantidad que se entregaba al promotor gratuitamente, que solía ser entre el 10 y el 20 % del coste real de la construcción, no incluyendo el valor de los terrenos, que se concedían especialmente a las Cooperativas de obreros, artesanos o labradores. Su ámbito de aplicación se fue desarro-

llando en normativa posterior.

Los anticipos reintegrables son créditos sin interés a largo plazo. Se previó como beneficiarios a las Diputaciones, Ayuntamientos y Sindicatos. Una normativa posterior lo amplió a las Diócesis, RENFE, Instituto Nacional de Colonización etc... Estos anticipos tenían que ser garantizados con primera o segunda hipoteca. Era imprescindible haber adquirido los solares, ya que el anticipo solía ser del 10 % del valor de los terrenos a edificar. La devolución del anticipo se llevaba a cabo mediante anualidades, no pudiendo sobrepasar las 20.

El beneficio de expropiación forzosa venía contemplado en la ley de 19 de Abril de 1939. Su concesión era competencia del Ministerio de Trabajo, quien comprobaba la auténtica necesidad de esta medida, previa a la declaración de utilidad pública y de la necesidad de ocupación de los terrenos que se llevaba a cabo a través de Orden Ministerial. Era requisito fundamental que los proyectos tenían que estar al menos aprobados provisionalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda. Contra la denegación de la concesión no se admitía la interposición de recurso algu

no, ya que era materia discrecional, aunque sí cabía la vía contencioso-administrativa contra la declaración ministerial fijando el justiprecio. Supletoriamente se aplicaba la legislación sobre expropiación forzosa. Otro beneficio que se introduce a raíz de la Guerra Civil, es el suministro preferente de materiales. Se establece en el Decreto 18 de Junio de 1941: "Los pedidos de materiales de construcción destinados a la edificación de viviendas protegidas, gozarán de turno preferente".

El Instituto Nacional de la Vivienda concedía préstamos en un plazo máximo de una duración de 20 años, estableciéndose créditos al interés legal, que debían ser garantizados con hipotecas sobre las fincas que se construyeran. Estos préstamos no se entregaban hasta que la constructora no había invertido el 10 % del capital total y presupuestado, y aprobada la recepción provisional de la parte de la obra correspondiente, en los sucesivos plazos estipulados en la concesión y en forma de abono de certificaciones de obras. Con posterioridad y por Decreto de 6 de Junio de 1947, se establecía que los préstamos podían ser concedidos además de por el Instituto Nacional de la Vivienda, por Organismos de Crédito para la Reconstrucción Nacional, Ins-

tituto Nacional de Previsión, Cajas Generales de Ahorro de protectorado oficial del Estado.

g) Viviendas para la clase media.

Las viviendas de la clase media aparecen por ley de 25 de Noviembre de 1944 desarrollada por Decreto-ley de 7 de Marzo de 1947. Los reglamentos reguladores vienen contenidos en la Orden de 7 de Febrero de 1945, modificado en materia de préstamos por Orden de 5 de Abril de 1945, a su vez derogada por la Orden de 15 de Junio de 1945. Por otro lado las viviendas bonificables se crean por Decreto-ley de 19 de Noviembre de 1948, prorrogado por los Decretos de 16 de Diciembre de 1951. Con posterioridad se aprobó un texto refundido por Orden de 10 de Julio de 1954.

El ámbito de las viviendas de clase media abarcaba las siguientes construcciones:

- 1.- Las edificadas sobre solares procedentes de ruinas.

2.- Continuación de obras paralizadas,
cuyo destino principal fueran viviendas.

3.- Elevación del número de plantas,
siempre que se consiga mayor número de viviendas.

4.- Aquellas viviendas cuyo destino fa-
cilita el traslado de vecinos de zonas insalubres.

5.- Todas las edificaciones de nueva
planta cuyo uso y disfrute sea para viviendas.

En el artículo 1 de la ley, se estable-
cía un plazo para llevar a cabo las edificaciones, que no
debía exceder de 36 meses desde la concesión de la autoriza-
ción. Dicho plazo podía ser ampliado por Decreto aprobado
en Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Traba-
jo.

En cuanto a las viviendas "Bonificables"
son las mismas señaladas anteriormente para la "clase media"
excepto aquellas procedentes de reanudación de obras parali-
zadas en fincas destinadas a viviendas. El plazo de solici-

tud era igual que las antes citadas, se distinguían cuatro tipos para las bonificables y tres para las de clase media. Se establecía la modalidad de beneficios tributarios de un 90 % a lo largo de 20 años en los impuestos sobre derechos reales, incrementos del valor de los terrenos en las adquisiciones para construir viviendas-licencia y arbitrios municipales para edificación o reforma de inmuebles. Aquellos que gravitan los contratos para llevar a cabo la ejecución de obras, los de carácter hipotecario sobre construcción y cancelación de préstamos con destinos a las indicadas viviendas. Contribuciones urbanas, la primera transmisión a título oneroso de dichas viviendas aludidas.

También se manifiesta la actividad de fomento a través del establecimiento de unos beneficios económicos tales como la concesión de premios a construcciones ejemplares y rápidas, contemplados en el artículo 6 C de la ley. Para las viviendas de clase media se estableció por Decreto de 5 de Julio de 1945 el suministro preferente de materiales. Para las viviendas de clase media se establecía que las Instituciones de Previsión y Ahorro podían conceder préstamos hasta el 60 % del importe total del solar más las certificaciones de obra debidamente au-

tentificadas. Poseían la garantía hipotecaria y su reintegro no podía exceder de 50 años con interés preferente del 4 %. El órgano competente para la concesión de estos préstamos era la Junta Interministerial del Poro. Todos los expedientes que habían sido aprobados por el Ministerio de Trabajo pasaban posteriormente al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, Organismo encargado de entregar las cantidades con cargo a los fondos procedentes de emisión de Cédulas de Reconstrucción Nacional, que emitía el Instituto para poder realizar los préstamos.

h) Viviendas bonificables.

En las viviendas bonificables, los préstamos podían alcanzar hasta el 70 % del valor de los terrenos y la edificación, si la Junta Nacional del Poro las consideraba de interés social. Tenían carácter hipotecario con un plazo de amortización del 50 % al 3 % de interés. También gozaban estas viviendas de las primas a la construcción creadas por Decreto Ley de 7 de Julio de 1950, que contemplaba en su artículo 6 la autorización al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, a abonar primas a la construcción, subvencionado con las emisiones

de Cédulas.

Las primas a fondo perdido aparecen por Decreto-ley de 27 de Noviembre de 1953 y en su artículo 4º se establece que los peticionarios podrán optar entre el préstamo o su sustitución por prima a fondo perdido, que vendría a suponer entre un 10 y un 14 % del presupuesto aprobado, según la calificación de la vivienda. Con el Decreto-ley de 27 de Julio de 1954 se establecen las subvenciones para viviendas bonificables, sustitutoria de préstamos que se hallaba en trámite de concesión. Dicho otorgamiento se realizaba por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

También estaban acogidas las viviendas de clase media a los beneficios de expropiación forzosa, que procedía cuando los propietarios de terrenos no iniciaban la edificación, en este supuesto un tercero podía iniciar y solicitar la expropiación forzosa con el objetivo de edificar. Este beneficio tenía carácter de extraordinario en las viviendas de clase media y bonificables.

Tanto las viviendas de clase media como las bonificables, podían ser intrínsecamente destinadas

a uso propio de los beneficiarios. La duración de estos regímenes proteccionistas venía a coincidir con los de los beneficios otorgados. El beneficio de expropiación forzosa se concedía por el Instituto Nacional de la Vivienda, pero se establecía como requisito primordial, que los terrenos tuviesen un enclave dentro de los lugares reservados a viviendas de renta limitada dentro de los polígonos destinados al efecto.

La necesidad de ocupación de los terrenos se determinaba por el Consejo de Ministros. Tanto el Justiprecio como su pago se rigen por la ley de Expropiación forzosa de 16 de Diciembre de 1954, teniendo en todo momento el carácter de supletoria de lo no previsto en la normativa particular.

Como otras medidas de protección, se encontraba el suministro preferente de materiales, que era uno de los beneficios otorgados por la legislación y tenía un especial interés dada la escasez de materiales para la construcción, en este momento coyuntural, de dificultades para la obtención de éstos.

1) Viviendas de tipo social.

Los problemas creados por el éxodo rural a las grandes urbes, trae como consecuencia la necesidad de que la población necesite vivir más cerca de los núcleos industriales, coincidiendo este tipo de familias con las que tienen menor poder adquisitivo. Por lo que el llevar a cabo el tipo de construcción social adecuado, requiere en gran manera un intervencionismo por parte de la Administración, ya que la iniciativa privada se inhibe ante este tipo de construcciones por considerarlas antirrentables, respecto a la inversión realizada. Con el fin de paliar estas necesidades de viviendas, se crean las de "tipo social", por Decreto ley de 14 de Mayo de 1954. Estas viviendas eran de carácter modesto con una superficie máxima de 42 m^2 , no pudiendo exceder de veinticinco mil pesetas por unidad, según lo determinado en el artículo 4º del Decreto ley anteriormente citado. Además dichas viviendas debían contar con los servicios mínimos de transportes, agua, alcantarillado, recogida de basuras etc., para lo cual el Instituto Nacional de la Vivienda llevaba a cabo el anticipo de estos gastos de Urbanización.

El principio inspirador de estas viviendas gira en resolver los problemas de las clases económicamente más débiles. Podían llevar a cabo la construcción de dichas viviendas de tipo social, cualquier edificadora reconocida.

Se establecía también para estas viviendas de tipo social, una acción de fomento manifestada por los beneficios de carácter tributario de un lado, consistente en una exención del 90 % de los impuestos y contribuciones del Estado, Provincia y Municipio, con un plazo de 40 años desde su construcción. Los de carácter económico consistían en un beneficio de un 80 % del montante total de las construcciones, a cargo de anticipo sin ninguna obligación de interés. El 20 % que faltaba, hasta completar el 100 %, tenía que financiarlo la empresa constructora o directamente los beneficiarios. En el caso de que el promotor fuera la Obra Sindical del Hogar, recibía el 50 % tras haber justificado la inversión del 10 % del coste de la edificación y la cantidad restante cuando haya desembolsado en costo de construcción el 75 % de la cantidad recibida.

Paralelamente se establecían préstamos complementarios cuando la promotora era la Obra Sindical del Hogar, con un importe del 15 % del presupuesto total protegible al 4 % anual de interés amortizable, en el plazo de 50 años como máxima duración, computables a partir de la calificación definitiva. A parte de estos beneficios disfrutaban los promotores de estas viviendas, del suministro preferente de materiales de construcción.

La duración de estas viviendas de régimen social se establecía en un plazo mínimo de duración de 20 años y para el supuesto que no se haya amortizado el importe del anticipo sin interés concedido, se concederá un plazo que no puede exceder de 50 años.

j) Viviendas de renta mínima y renta reducida.

Por un Decreto-ley de 29 de Mayo de 1954, modificado y completado en parte por el Decreto de 10 de Agosto de 1955, aparecen las viviendas de renta mínima y de renta reducida. La conceptualización de estas viviendas viene dada en función de los metros cuadrados edificados de superficie, así como su coste establecido en el ar-

tículo 4 y 5 del citado Decreto ley. También se establece en el mencionado artículo 5, el ámbito de protección que lo hace extensivo a los terrenos de urbanización y servicios ampliables a los edificios asistenciales o comerciales dentro del anclaje de la urbanización. Los beneficiarios directos eran los trabajadores encuadrados en la Organización Sindical, siendo los adjudicatarios, según la Orden de 2 de Octubre de 1968, los trabajadores más modestos.

Se establecía como único promotor de estos tipos de viviendas la Obra Sindical del Hogar, quien actúa como promotora y constructora, siendo el titular tanto de la calificación provisional como la definitiva, aunque con posterioridad las viviendas pasen a la propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda. Al mismo tiempo se confeccionó un plan Nacional de la Vivienda para la construcción de 20.000 viviendas anuales. La Organización Sindical concentró en sí misma un verdadero protagonismo en materia de vivienda, fruto de la coyuntura política del momento. Dentro del cuerpo legal citado, se contemplaban los beneficios fiscales que afectaban a los impuestos de Derechos Reales y del Timbre, al igual que en la anterior nor-

mativa..

En cuanto a los beneficios de carácter económico, consistían en anticipo sin interés, que se concedía en cuantía de un 40 % y se exigía como contrapartida una cantidad inicial del 10 %. El plazo para llevar a cabo el reintegro se determina en 20 años.

Además existían préstamos complementarios de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley de 1954, que lo establecía en un 50 % para las viviendas de renta reducida y en un 24 % para las de renta mínima con un interés preferencial de un 4 %. También se establecía una prima a fondo perdido consistente en un 20% del total del presupuesto protegible. Además se concedía a la Obra Sindical del Hogar el suministro preferente de materiales y la expropiación forzosa.

k) Viviendas de Renta Limitada.

La Acción administrativa de fomento para las viviendas de Renta Limitada se contempla en la ley de 15 de Julio de 1954 y en su Reglamento, que fué promul-

gado por Decreto de 24 de Junio de 1955. Se conceptúan como viviendas de Renta Limitada, aquellas que estando incluidas en los planes generales formulados al efecto, se construyan con arreglo a proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda, por reunir las condiciones que se señalan en el Reglamento o las Ordenanzas que se dicten para ello "de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2.1º de la Ley de 1954 antes indicada".

Se contemplaban dos modalidades, las del primer grupo no tenían limitación de superficie construida ni en el importe total del costo de construcción. Dentro de las del Grupo Segundo existen tres categorías; Primera Categoría: superficie entre 80 y 200 m², y coste por metro cuadrado entre lo que establece el modelo y un 125 % del mismo. Segunda Categoría: con una superficie entre 65 y 150 m², con un costo entre el módulo y el 75 % del mismo por metro cuadrado. Tercera Categoría, la superficie oscilaba entre 50 y 80 m², con un costo por metro cuadrado de ejecución de obras inferior al 75 % del módulo. Esta clasificación obedecía a las viviendas urbanas.

Las viviendas rurales contempladas en

el artículo 6 del Reglamento eran "las construidas en los predios rústicos para ser habitadas por sus propietarios o destinadas a alojamiento familiar de los obreros, que la adecuada explotación de la finca exija utilizar de modo permanente; las construidas en pueblos o aldeas para ser habitadas por labradores que vivan principalmente del trabajo de la tierra y ganaderos; las edificadas para servir de campamento de trabajadores estacionales y las comprendidas en los Planes del Instituto Nacional de Colonización".

En la construcción de estas viviendas, el Instituto Nacional de la Vivienda tiene carácter de promotor excepcional porque coincidía en este organismo la condición de calificador y destinatario de la calificación, ya que el Instituto Nacional de la Vivienda estaba facultado para construir viviendas. Los beneficiarios a los que le fuera denegada la calificación definitiva, podían interponer recurso de alzada ante el Ministro, una vez terminadas las obras; con posterioridad cabía el recurso Contencioso-Administrativo.

En este tipo de viviendas, la acción de fomento se inclina hacia una mayor protección de carácter fiscal, tales como la concesión de exención de la primera transmi-

sión. Se produce la reducción de un 90 % durante 20 años del impuesto de utilidades. Exención del 90 % de toda contribución, impuesto, arbitrios del Estado, Diputaciones o Ayuntamientos, además sobre las tasas u otro cualquier gravamen, incluso todos los que comprendan la realización de la obra, así como los que graveten los materiales de construcción. También existen reducciones sobre la contribución urbana, arbitrio de "pluvialia" y la licencia municipal de construcción.

Respecto a los beneficios económicos que recoge esta ley, se contempla el anticipo sin interés que solo se conceden a las viviendas del grupo segundo. Para que se procediera a su concesión se exigía al promotor un desembolso inicial del 10 % del presupuesto objeto de la promoción. Paralelamente se establecía primera hipoteca como garantía. En el supuesto que se hubiera obtenido un crédito hipotecario de Entidad Crediticia, había que avalarlo con segunda hipoteca. Como otras medidas de protección se encontraba el suministro preferente de materiales. Así como los beneficios de carácter económico consistentes en préstamos complementarios que nos referiremos a continuación; se caracteriza este préstamo por ser un beneficio económico de carác-

ter dinerario que se entrega al promotor con el fin de llegar a completar el anticipo sin interés, ya que cuando no existe este último no puede considerarse préstamo complementario. Tiene como finalidad que no supere, una vez sumado el anticipo, el importe de la financiación de la vivienda. Sus rasgos definitorios se recogen en el artículo 15 de la ley indicada o en el artículo 42 del Reglamento. El interés que se establecía para este tipo de préstamo no podía superar al legal establecido. El plazo de amortización comprendía entre 10 y 50 años, garantizándose con primera hipoteca. Estos préstamos podían ser concedidos por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, con posterioridad, Banco de Crédito a la Construcción, El Instituto Nacional de Previsión, el Instituto Social de la Marina, Cajas de Ahorros y Banco Hipotecario.

Respecto a los préstamos no hipotecarios, se entienden por éstos, a los que se conceden en aquellos casos en que no existe anticipo. No podía alcanzar más del 60 % del presupuesto protegible, se fijaba, para el caso en que el prestamista fuera una entidad de crédito oficial, un plazo de duración de 15 años. Con posterioridad y por una Orden de 15 de Junio de 1965, se fijó la cuantía en

250.000 pesetas por vivienda, siempre que su destino fuera la venta o vivienda permanente del titular.

Veamos ahora la diferencia primordial entre un préstamo complementario y uno no complementario, que estriba fundamentalmente en el tope de la financiación ya que no puede sobrepasar, ni igualar, el presupuesto objeto de la protección. En casos excepcionales podían ser concedidos por el Instituto Nacional de la Vivienda.

En el artículo 68 del Reglamento se señala respecto a los contratos de concesión de beneficios, que "los contratos de préstamos, anticipo sin interés y prima a la construcción con garantía hipotecaria, modificación y cancelación total o parcial de este gravamen a que den lugar la construcción de viviendas de renta limitada". En la práctica se realizaba ante notario, que era designado por el Ilustre Colegio Notarial de Madrid, otorgándose por el Director General del Instituto Nacional de la Vivienda, en representación de este Organismo. El documento de la otorgación era inscribible en el Registro de la Propiedad. Para llevar a cabo la extinción de la hipoteca bastaba con el reintegro total del capital concedido.

La actividad de protección en materia de transmisión de solares y de beneficios concedidos se regula en el artículo 74 del Reglamento, anteriormente indicado, que señala que: "Toda transmisión a título oneroso de terrenos, incluidos en proyectos de construcción de viviendas de renta limitada, sobre los que hubiese recaído una resolución aprobatoria y de concesión de beneficios, así como la cesión de la titularidad de la concesión otorgada, requerirá la autorización expresa del Instituto Nacional de la Vivienda".

En lo relativo a la limitación de los terrenos, se basa en una realidad de carácter antiespeculativo de los solares, evitando una adquisición en condiciones más desventajosas para el nuevo promotor por el motivo del encarecimiento del suelo. La autorización del Instituto Nacional de Industria no es "conditio iuris" para la validez del acto transmisorio de terrenos, pero sí implicaba para la validez de la cesión de la titularidad de la concesión.

En el supuesto de viviendas del grupo I, cuyo objetivo sea la venta, el Instituto Nacional de la

Vivienda no podrá obstaculizar la autorización aunque los solares se vendan por precios superiores a los fijados en la solicitud, en este sentido la sentencia de la sala 4ª del Tribunal Supremo del 27 de Febrero de 1967, declarando que no se ajustó a derecho la negativa de la autorización ya que el fundamento que daba de la diferencia de precio en los terrenos no lo estimó suficiente y señaló que la negativa de la autorización necesita asentarse en un criterio fundamental, razonable, atemperado al menos en sentido genérico de la legislación fuera de todo trato subjetivo o discriminatorio, resaltando que no se alteraba ante el organismo rector la postura de uno u otro sujeto en calidad de promotor. En este supuesto, las técnicas de proteccionismo, con acentuado carácter de fomento, no dieron los resultados apetecibles.

La duración del régimen de protección de estas viviendas tiene una duración de 20 años contados a partir de la calificación definitiva, pero en el supuesto de que se hubiesen recibido las subvenciones, tendrá limitaciones en cuanto a la libre disposición para la venta y el alquiler durante todo el tiempo que dure la amortización de los créditos concedidos.

La extinción del régimen podía llevarse a cabo antes de haber transcurrido el plazo señalado, siempre que se produjera la descalificación voluntaria de la vivienda o bien se impusiera como sanción la pérdida de los beneficios, por incumplimiento. La descalificación voluntaria puede solicitarla directamente el propietario y se puede conceder con carácter excepcional y siempre que de ella no se deriven perjuicios para terceros. Los efectos jurídicos son: devolución de todas las ayudas económicas directas, incluso las primas y las bonificaciones y exenciones tributarias con los intereses legales de todo ello. Respecto a los préstamos, si se hubiesen obtenido a interés reducido, hay que abonar la diferencia entre el legal y el pactado, durante el tiempo transcurrido. La extinción normal tiene lugar por caducidad, es decir, por el transcurso del plazo de 20 años o amortización de los préstamos.

Con estas medidas la Administración trata de evitar que se quiebre la actividad de fomento, ya que el fin primordial de las subvenciones desaparecería al dejarlo a la libre voluntad de los particulares.

1) Viviendas Subvencionadas.

Al hilo del Plan de Urgencia Social de Madrid aprobado por la ley de 13 de Noviembre de 1957, surgen las denominadas "Viviendas Subvencionadas", como una nueva categoría dentro del primer grupo de la clasificación de viviendas de renta limitada. Se caracterizan por tener una superficie máxima de 150 m² y mínima de 38 m², estableciéndose una subvención a fondo perdido. El ámbito de protección se amplía considerablemente ya que se podía destinar un 30 % de las superficies construidas en plantas bajas, sótanos y semisótanos a locales comerciales, gozando de los mismos beneficios.

El órgano de toda actividad administrativa de fomento en las viviendas subvencionadas era el Instituto Nacional de la Vivienda. Los beneficios de carácter tributario que se otorgaban a los beneficiarios eran iguales a los establecidos para las viviendas de renta limitada, pero apareció la problemática de si estaban sujetas o exentas al impuesto de Derechos Reales, resolviendo la Dirección General de lo Contencioso del Estado, a través de su circular de 21 de Enero de 1963, en la

línea de que no podían estar exentas, salvo que una norma con rango de ley lo estableciera; normativa que apareció con la Ley de 8 de Julio de 1963, que contemplaba la exención.

También se daba preferencia a los préstamos que eran reconocidos por las Delegaciones Provinciales, en la cédula de calificación provisional. La garantía tenía lugar mediante hipoteca sobre los solares y construcción. Las cantidades de los préstamos se iban entregando paulatinamente en función de la edificabilidad realizada. El importe de estos préstamos fue aumentando con el tiempo (Decreto 1446/1965 de 3 de Junio).

De otro lado, la Subvención adquiere en estas viviendas un marcado acento proteccionista, ya que consistían en una donación dineraria cuyo importe ascendía a 30.000 pesetas, que recibe el promotor, del Instituto Nacional de la Vivienda, dicha cantidad no tenía nada que ver con el valor de la vivienda. A diferencia de otras legislaciones anteriores, que establecían las primas a la construcción que se concedían en función del volumen de la construcción.

Una vez concedida la cédula de calificación provisional, el promotor no podrá ceder los derechos inherentes a ella, si no es con la autorización preceptiva de la Dirección General de la Vivienda, que únicamente la concedía previo informe de la Delegación Provincial respectiva, en el caso que se pruebe que esta transferencia no implica lucro por parte del cedente, ni el solar sobre el que se ha de construir, adquiriera un mayor precio como consecuencia de esta cesión.

Como colofón de las manifestaciones de las técnicas de fomento hemos de subrayar que las medidas aplicadas a las Viviendas de Renta Limitada, eran también de aplicación a las Viviendas Subvencionadas, de las cuales ya hemos hecho alusión.

3.- LAS PRESTACIONES DE SERVICIO PUBLICO EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA

3.1.- La Actividad de Servicio Público en la Vivienda.

En contraposición al Estado abstencionista, surgió el Estado Intervencionista, capaz de crear bienes y servicios, que satisficiera las necesidades de interés público. El Servicio Público llegó a identificarse con toda la actividad del Estado, pero poco a poco fue perdiendo valor, como criterio para acotar subparcelas dentro de la actuación administrativa en el ámbito general de actividades públicas (79).

La Administración de nuestros días se va a caracterizar por un marcado desarrollo del intervencionismo en materia de servicios sociales entre los que podemos contar la vivienda. La Administración se convierte en gestora de la prestación de servicios, asumiendo tareas de carácter económico empresarial, todo ello motivado por el interés público (80).

La necesidad de cumplir sus objetivos ha llevado a la Administración de nuestro tiempo a adoptar técnicas de Derecho privado (81), para agilizar al máximo la prestación del servicio a realizar. La vivienda es una necesidad ciudadana y por lo tanto cuando las medidas de fomento y policía son insuficientes, la Administración tiene que recurrir a la acción administrativa de Servicio Público, para hacer frente a esta demanda de interés público. Pero hemos de señalar que el concepto de Servicio Público, a tener en cuenta en la vivienda, hay que adoptarlo en sentido amplio.

La construcción de viviendas por parte de la Administración, podemos considerarla como una actividad de gestión económica, puesto que se produce una dación de bienes al mercado (82). Pero con mayor aproximación y siguiendo a un sector de la doctrina, entre la que podemos destacar la de GARRIDO FALLA, hemos de centrar la Acción Administrativa de la vivienda como una actividad de prestación, ya que esta se caracteriza por facilitar bienes a sus destinatarios, en el caso que estudiamos el objeto material serían las viviendas. En régimen privado, la Administración ofrece al mercado una serie de bienes o presta

unos determinados servicios que se aceptan y reciben inter cambiándose las prestaciones correspondientes, de acuerdo con los postulados tradicionales de la oferta y de la demanda (83). También lleva aparejado el régimen público de acción administrativa, un establecimiento de relaciones en tre Administración y usuario.

En cuanto al régimen organizatorio de la construcción de viviendas de Protección Oficial, suelen coincidir tanto la normativa de Derecho Público como la de Derecho Privado. La construcción de viviendas con fines so ciales es una actividad que podemos englobarla dentro de las que GARCIA ENTERRIA considera que se prestan en concurrencia con las de los particulares, sin suplantarla ni restringirla (84).

"Si el Ministerio de la Vivienda (hoy Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), decide la construcción por sí mismo y con cargo a los fondos públicos de 100.000 viviendas anuales durante un determinado plazo para resolver o paliar el problema de la falta de habitación, estamos ante una actividad, sin duda de ninguna clase, de servicio público. Es absolutamente indiferente que las vi-

viendas, una vez construidas, se den en arrendamiento (en cuyo caso surgirá una relación estable entre los usuarios y la Administración, regida posiblemente por el Derecho Civil), en un régimen análogo a la concesión (y entonces la relación también es estable, pero jurídico-administrativa) o, por último, se pongan en venta a precios aquilardados (en cuyo caso solo habría una dación de bienes de mercado)" (85).

La forma más usual por parte de la Administración de llevar a cabo la construcción de viviendas de carácter social, es a través de la gestión directa realizada por los órganos especializados en la materia, destacando en ello al Instituto Nacional de la Vivienda, del que hablaremos con más detenimiento en otro capítulo posterior debido a su importancia en la política de vivienda en España.

Otra fórmula a emplear es la gestión mixta, considerando GARRIDO FALLA que se puede enfocar de dos maneras: a) Para unos es la Administración quien explota el servicio, aunque valiéndose del concurso de un gestor, a quien interesa en los posibles beneficios que

se obtengan; b) Para otros, se entiende que es gestor quien explota a su propio riesgo, siendo la Administración la interesada (86).

La necesidad pública de la vivienda no se satisface, en la mayoría de los casos, a través de la actividad de prestación llevada a cabo por los organismos de la Administración. El interés público que mueve al Estado de nuestros días, conduce a la creación de una reglamentación administrativa especial (87). GARRIDO FALLA señala que la actividad de tal reglamentación continúa siendo privada, pero la entidad o persona que la produce cae en una suerte de especial dependencia respecto de la Administración (88).

3.2.- Principales Manifestaciones.

En la actividad de la vivienda, sin lugar a dudas, existe un interés público y es por ello por lo que se produce la intervención de la Administración, ya que la edificación de viviendas está condicionada a la correspondiente autorización administrativa previa al comienzo de las obras (89).

La primera manifestación de "Servicio Público" en materia de vivienda, la encontraremos en la Junta de Casas Baratas, denominada así a partir de la ley de 1921 cuya función se contempla en el artículo 50 y ss. Su auténtico fin tenía por cometido el prestar un servicio a la colectividad pero ejerciendo paralelamente una función de estímulo y control. Aquí estamos en presencia de un organismo de la Administración con personalidad jurídica propia que presta unos servicios a los particulares, para tratar de cumplir el fin social al que la vivienda va destinado.

En la legislación de Casas Económicas se observa la misma "actividad administrativa de prestación"

que las Casas Baratas, tan solo cambia al público al que van destinadas las viviendas, que es un sector social con mayor poder adquisitivo, para poder colaborar con la administración en la construcción de viviendas. Dentro de las Casas Económicas aparece una modalidad de viviendas que son las Casas para Funcionarios, creadas por Real Decreto Ley de 15 de Agosto de 1927.

La Administración pretende cumplir las necesidades de esta colectividad convirtiéndose en auténtica promotora de viviendas, surgiendo las denominados Patronatos de Casas, que cumplieran con este cometido. El primer órgano para la gestión de viviendas surgió con el Real Decreto-Ley de 25 de Febrero de 1928 que creó el Patronato de Casas Militares; con posterioridad se irían creando los diversos Patronatos de viviendas de los demás Ministerios. Algunos de ellos aparecieron después de la ley de Entidades Estatales Autónomas, ya que orgánicamente constituirían un organismo autónomo.

En las viviendas de la Ley Salmón, los Ayuntamientos se convierten en auténticos promotores para llevar a cabo la construcción de viviendas con subvencio-

nes del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la ley de 25 de Junio de 1935. En esta normativa son las propias Entidades Locales, como órganos delegados del gobierno, quienes asumieron la promoción de viviendas y a la vez el objetivo socio-económico de paliar el paro obrero, cometido básico de la Ley Salomón.

Con la Ley de 19 de Abril de 1959 que crea las Viviendas Protegidas, se inicia una nueva etapa como consecuencia del régimen que se implantaba. Con esta misma fecha apareció el Instituto Nacional de la Vivienda, aprobándose por Orden de 29 de Enero de 1941. Este ente Administrativo, que estudiaremos con detenimiento en el capítulo relativo a la parte orgánica, asume toda la actividad administrativa de prestación en materia de viviendas con dependencia del Ministerio de Trabajo. El Instituto Nacional de la Vivienda se va a convertir en el gran protagonista de la gestión de vivienda de protección oficial, asumiendo a partir de entonces un marcado intervencionismo de la Administración en la materia hasta la promulgación del Decreto-Ley de 25 de Febrero de 1957, que creó el Ministerio de la Vivienda.

Paralelamente y como consecuencia de la legislación de viviendas protegidas se amplía el ámbito gestor de la edificación de viviendas; de un lado la Administración (90) a través de las Diputaciones Provinciales, los Sindicatos y las Organizaciones del Movimiento, trataron de llevar a cabo un ambicioso plan de viviendas que no dió el resultado social apetecido. Por otro lado las Cajas de Ahorro y Entidades Oficiales de Crédito apoyaron la construcción de viviendas con financiación a largo plazo asumiendo muchas veces la gestión promotora para cumplir el objetivo social establecido en la normativa de las Cajas de Ahorro.

Dentro de la Organización Sindical, la Obra Sindical del Hogar creada por una Orden circular de 5 de Febrero de 1943 (91), con carácter de promotora y concentrando funciones de otros Departamentos Ministeriales en materia de vivienda. Las competencias de este ente gestor fueron fijadas por una Orden de 9 de Marzo de 1946 de la Delegación Nacional de Sindicatos.

Desde otra perspectiva, la Administración impulsó a la iniciativa privada en materia de vivienda con la Ley de 2 de Enero de 1942 que reguló las Cooperas

tivas, concentrando en su texto los relativos a viviendas, se les concedía la condición de Entidad Constructora Benéfica, así como los beneficios otorgados a Organismos Oficiales por el Instituto Nacional de la Vivienda. Las Cámaras Oficiales de la Propiedad asumen la calificación de "Entidades Constructoras" por Decreto del 23 de Mayo de 1947, fijándose en su artículo 2º el conjunto de beneficios que se le otorgaban, con posterioridad y por Decreto de 23 de Noviembre de 1951 el Instituto Nacional de Colonización podía asumir funciones de promotor de vivienda en el ámbito rural.

La iniciativa privada del sector empresarial se ve obligada por ley de 17 de Julio de 1946, desarrollada por la Orden de 12 de Febrero de 1948, a construir viviendas cuando las empresas vayan a superar los cincuenta trabajadores a su servicio. Todas estas edificaciones podían acogerse a la legislación de "Viviendas Protegidas". Los proyectos relativos a las empresas que lleven a cabo la edificación de viviendas para su personal, las Cajas de Ahorros o cualquier otra entidad benéfica, se sacaban a su basta por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Otro organismo público que colaboró en la financiación de la construcción de viviendas de "Clase Media" y "Bonificables", fué el Instituto de Crédito para Reconstrucción Nacional.

Con la aparición de las viviendas de "Tipo Social" creadas por Decreto-Ley de 14 de Mayo de 1954 la Organización Sindical adquirió un verdadero protagonismo en materia de adjudicación de viviendas entre sus afiliados, ya que a los solicitantes se les exigía una relación laboral con alguna empresa. El Decreto-Ley citado encomendó la edificación de viviendas a la Obra Sindical del Hogar, la cual ejecutaba sus programas de construcción con cargo a las partidas de presupuestos del Instituto Nacional de la Vivienda, que marcaba las directrices. Según el Decreto de 1 de Julio de 1955, la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, podía llevar a cabo la edificación de viviendas destinadas a empresas obligadas a construir quedando equiparada esta Entidad a un promotor de inmobiliaria privada.

En la legislación de "Viviendas de Renta Mínima y Reducida" que se recoge en el Decreto-Ley de 29 de Mayo de 1954, la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura,

se convierte en una auténtica Entidad Promotora y la propiedad de las viviendas son de la Delegación Nacional de Sindicatos u Organización Sindical, pero teniendo en cuenta que los fondos eran adelantados por el Instituto Nacional de la Vivienda para atender a los pagos de los solares, construcción, servicios y urbanización. La Organización Sindical al ser una Corporación con personalidad jurídica, tiene autonomía propia para poder llevar a cabo la ejecución de obras y asumir la colaboración con la Administración en la gestión de viviendas.

En el ámbito de las "Viviendas de Renta Limitada" aparece por Ley de 15 de Julio de 1954 el Consejo Nacional de la Vivienda, organismo de la Administración que tiene por misión fundamental dirigir la política general de la vivienda, llevando a cabo propuestas, informes y aprobando la normativa necesaria para paliar los problemas relativos a las viviendas.

El sector privado de inmobiliarias y constructoras colaboró más estrechamente con la Administración Pública en la construcción de Viviendas de Renta Limitada. En la misma línea también se acentuó esta colabora-

ción en la gestión con los Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos Insulares.

A raíz de la legislación de Viviendas de Renta Limitada, los Ministerios y Entidades Públicas actuaron a través de su propia organización o constituyendo Patronatos para afrontar las necesidades de viviendas de sus funcionarios y empleados. La política de "Patronatos" alcanza su desarrollo con el Decreto de 1 de Julio de 1955, que proyectó 25.000 viviendas para funcionarios. Mayor auge alcanzaron estas con el Decreto de 5 de Marzo de 1959 mediante el cual se hizo la cesión de terrenos enclavados en el Plan de Urgencia Social de Madrid, adjudicándose a los Patronatos de Casas de los Ministerios, diferentes parcelas para poder cumplir sus fines de edificación de viviendas en condiciones económicas favorables para los funcionarios. De otro lado los Patronatos son también promotores privilegiados para adquirir aquellos terrenos que anajene el Instituto Nacional de la Vivienda, teniendo la prerrogativa de comprarlos sin la preceptiva subasta.

Como epílogo conclusional de la activi

dad administrativa de Servicio Público en el sector de la Vivienda, llegamos a los siguientes puntos:

- La Acción Administrativa se va a caracterizar por la prestación de servicios, asumiendo en mu merosos caso, técnicas económicas de carácter empresarial.

- La edificación de viviendas, llevada a cabo por la Administración Pública, se convierte claramente en una actividad de gestión económica, ya que produce una dación de bienes al mercado.

- La actividad Administrativa de la Vivienda viene prestándose en concurrencia con los particulares, sin restricciones, no obstaculizando la iniciativa privada.

- La manera habitual, por parte de la Administración de ejecutar la edificación de viviendas es la gestión directa realizada por sus propios órganos especializados en la materia, cumpliendo de esta manera su objetivo primordial de Servicio Público.

- El intervencionismo administrativo se explica en el sector que analizamos, por el interés público que debe garantizar el Estado a sus ciudadanos.

C A P I T U L O I V

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA VIVIENDA

1.- GENESIS Y EVOLUCION DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA VIVIENDA.

La actividad de la Administración Pública ha venido caracterizándose, por un marcado intervencionismo por parte de los poderes públicos, en contraposición al Estado Liberal del siglo XIX. La acción Administrativa en materia de vivienda va a ir encaminada a satisfacer las necesidades ciudadanas de encontrar una vivienda digna a unos precios asequibles (92).

El círculo social en donde nace la problemática de la vivienda, va a traer como consecuencia el encauzamiento del problema a través de órganos con marcado carácter social. El estudio orgánico que vamos a desarrollar sobre la vivienda, nos llevará a observar, como el hilo, conductor y tutelador, que ha sido atraer a la iniciativa privada para llevar a cabo la construcción de viviendas con el fin de paliar la demanda ciudadana cada vez más incrementada por el notable aumento de la población (93).

En la ley de 1921, de la que hicimos alu-
sión al hablar de las Casas Baratas, hablabamos de la Junta
de Casas Baratas cuyos fines esenciales eran fomentar, vigi-
lar, velar e inspeccionar la edificación de Casas Baratas,
para que se cumpliera el objetivo social de estas viviendas,
ya que estaban destinadas a las clases de rentas más bajas.
Su competencia se centra en la aprobación de las calificación
es provisional o definitiva, así como de los expedientes so-
bre los solares. También tenía atribuida la potestas de in-
coar y tramitar expedientes sancionadores por incumplimiento
de la normativa establecida, ya que esta junta tenía que tu-
telar, el fin social que, por ley tenía atribuida.

Otro órgano inspirador de la política so-
cial de viviendas fue el Instituto de Reformas Sociales pre-
cedente del Ministerio de Trabajo, organismo encausador de
las directrices políticas en materia de vivienda, su protagonis-
mo fue notorio a lo largo de la segunda década del siglo
XX, ya que fue fruto de los movimientos sociales de princi-
pios de siglo, en él se incardinaron, primero las Juntas de
Habitaciones Higiénicas y Baratas, y con posterioridad la Jun-
ta de Casas Baratas, verdadero órgano de colaboración del Ins-
tituto, que gozaba de bastante autonomía en sus gestiones.
El Instituto de Reformas Sociales, aunque bajo los auspicios

del Ministerio de la Gobernación, fue el verdadero promotor del intervencionismo de la administración en esta materia; pero los avatares políticos del momento fueron debilitando su labor hasta refundirse por Real Decreto de 2 de Junio de 1924 en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. No hay que dejar de destacar la valiosa herencia que el Instituto de Reformas Sociales entregó al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

A raíz del Real Decreto citado, la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo asumiría los servicios técnicos administrativos y funciones que venía desempeñando el Instituto de Reformas Sociales. Creándose para dar mayor fuerza consultiva a las labores que tenía el calendado Instituto, el Consejo de Trabajo por Decreto-Ley de 10 de Octubre de 1924, llevó a cabo misiones consultivas y de asesoramiento a los Organos Rectores del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Pero su trayectoria fue perdiendo interés, ya que no logró en manera alguna, superar la ingente labor desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales. El Decreto de 7 de Octubre de 1939, contempló su extinción, absorbiendo su labor consultiva, la Asesoría Jurídica y Dirección General competente en cada caso.

El organismo de la Administración Central que marcó las directrices, asumió y supervisó la política de vivienda, fue el Ministerio de Trabajo, ello fue debido a la incardinación de toda la política social del gobierno en este departamento. La vivienda por su carácter socio-económico, es decir, de un lado la necesidad ciudadana de encontrar una vivienda de acuerdo a sus circunstancias y de otro la posibilidad de adquirir una vivienda al alcance de las posibilidades económicas de las clases con rentas más bajas, no podía estar ajena a la acción administrativa. El enfoque de la política social de vivienda, cambió con la instauración del régimen autocrático creado en 1939.

La doble preocupación, por una parte de la escasez de la vivienda, que reúna los requisitos mínimos de habitabilidad y de otra el paliar el paro obrero, acuciante en aquellos momentos, tras como consecuencia la promulgación de la ley de 25 de Junio de 1935, conocida por la Ley Salomón, debido al apellido del entonces titular de la Cartera de Trabajo. Dentro de este Cuerpo legal se crea la Junta Nacional contra el paro, cuyo fin esencial fue impulsar y orientar la política nacional contra el paro por cuan

tos medios las leyes le autorizaban debido a la grave problemática padecida por la escasez de los puestos de trabajo. Todas sus atribuciones se integraron en el Servicio Nacional de Emigración del Ministerio de Organización y Acción Sindical, de acuerdo con lo determinado en la Orden de 8 de Mayo de 1939, Ministerio que encausó el enfoque de la problemática de la vivienda desde unas directrices políticas totalitarias, que condujo a un empeoramiento, en los años 1940, de la política de vivienda. Los órganos de la Ley Salomón y la Junta Nacional contra el paro, acometieron un programa ambicioso de construcción de viviendas, pero la escasez de materiales trunfó gran parte del plan. También la penuria económica por la que atravesaba el país no coadyuvó a que la calidad de las edificaciones fueran medianamente aceptables. La supervivencia de esta Junta supervivió hasta su disolución por Decreto de 9 de Mayo de 1958, pero sus competencias fueron absorbidas posteriormente junto con las relativas a viviendas de "Clase Media" o Bonificables, al Ministerio de la Vivienda por Decreto de 26 de Abril de 1957. Toda la organización de las viviendas de la Ley Salomón continuó vigente hasta su integración en el Instituto Nacional de la Vivienda.

Con posterioridad, las Viviendas de Clase Media y Bonificables creadas al amparo de la ley de 23 de Noviembre de 1944 que continuaba, en gran manera, la trayectoria emprendida por la "Ley Salomón", que continuaba paralelamente. Según el Instituto Nacional de la Vivienda (94) se construyeron un total de 211.866 viviendas durante el período comprendido entre 1943 y 1967; pero hay que destacar que 205.924 de esas viviendas fueron edificadas a partir de 1949. Los órganos administrativos de estas viviendas fueron a coincidir con los de las viviendas de la Ley Salomón, integrando una sección en el Ministerio de la Vivienda adscrita a la Dirección General de la Vivienda, por Decreto de 26 de Abril de 1957. Esta sección pasó en bloque al Instituto Nacional de la Vivienda, según lo preceptuado en el artículo 2º del Decreto de 2 de Febrero de 1961.

Al hilo de la ley de 15 de Julio de 1954 ley básica de las Viviendas de Renta Limitada, aparece el Consejo Nacional de la Vivienda, regulándose en los artículos 34, 35, 138 y 139 del reglamento del citado cuerpo legal. Este organismo cumplió un papel destacable en el desarrollo de la vivienda, sus funciones estribaron en la tarea de di-

rigir la alta política socio-económica de la vivienda y trazar las líneas maestras, así como llevar a cabo estudios y asesoramientos en la materia, además realizaba labores de carácter informativo y de propuestas de carácter superior, a la vez que tenía potestad para aprobar disposiciones tendientes a solucionar los problemas planteados o que pudieran formularse en el sector.

El Consejo Nacional de la Vivienda, que nació con carácter "elitista", no supo conectar con las necesidades reales del país y tampoco enfocó la demanda social de viviendas, comenzando sus funciones a sufrir una arterooclerosis que desembocó en su extinción por un Decreto ley de 3 de Octubre de 1965, que en su artículo primero se contemplaba la reducción de los gastos de la Administración del Estado, mediante la reestructuración de los servicios y supresión o integración de Organismos ..., desarrollado por Decreto de 27 de Noviembre de 1965 que determinaba que las facultades ostentadas por el Consejo Nacional de la Vivienda pasarán al Departamento Ministerial del ramo.

Con la creación del Ministerio de la

Vivienda por Decreto-ley de 25 de Febrero de 1957, que congregó en este Departamento todo lo relativo a la vivienda y urbanismo, asumiendo todas las competencias que con anterioridad tenía el Ministerio de Trabajo. La concentración de funciones en un solo Departamento Ministerial, fue vista en un principio con buen agrado, pero las directrices políticas trazadas, que fueron más políticas que técnicas, no lograron dar el tratamiento adecuado al problema de la vivienda.

En el Decreto de 18 de Enero de 1968, se reorganizaba el Ministerio de la Vivienda y se le atribuía en su artículo 1, la competencia total y absoluta en materia de Arquitectura y Urbanismo. Su estructura orgánica estaba compuesta por el Ministro, la Subsecretaría, la Secretaría General Técnica y las Direcciones Generales de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción, de Urbanismo y del Instituto Nacional de la Vivienda. A nivel periférico y como órganos delegados del Poder Central, las Delegaciones Provinciales, así como las Comisiones provinciales de Vivienda.

Otro órgano que colaboró con el Ministe

rio de la Vivienda en materia de salubridad e higiene fue la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación, competente en las condiciones higiénicas de habitabilidad de las viviendas.

2.- EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO

Con el criterio de dar una mayor eficacia a la gestión de las tareas públicas en lo relativo a la vivienda, se creó por Real Decreto 1518/77, de 4 de Julio, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que asumió todas las competencias del antiguo Ministerio de la Vivienda, que dentro del proceso de Reforma Administrativa y con un criterio lógico conjugaba las competencias del Ministerio de Obras Públicas, para aglutinar una política coherente en materia de vivienda. Con esta reforma se perseguía, de un lado el ahorro del gasto público en la gestión de la vivienda y conseguir una agilización en la promoción de viviendas y en la creación de suelo urbano, facilitando con los planes de Obras Públicas el proceso de urbanización de nuevos núcleos de población.

Al analizar el Ministerio de Obras Públicas nos encontramos con un órgano de la Administración Directa inmediata, siguiendo la clasificación de GARCIA TREVIJANO (95), se trata de un organismo de la Administración Central

que tiene encomendado toda la actividad del sector vivienda, es en definitiva, un órgano de ejecución inmediata de la política del Gobierno, mientras que cuando analicemos el extinguido Instituto Nacional de la Vivienda, estaríamos ante un organismo autónomo, y por lo tanto sería un órgano de la administración directa mediata, quien ha venido realizando materialmente los programas de Protección Oficial de Viviendas en nuestro país.

La actual estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, aprobada por Real Decreto 2093/1979, de 3 de Agosto, refundió en un solo texto todas las disposiciones relativas al Departamento. Este Ministerio está integrado por los siguientes Centros Directivos, que estudiaremos a continuación, bajo la superior dirección que ostenta el titular del Departamento.

2.1.- La Subsecretaría en Obras Públicas y Urbanismo.

Es el órgano supremo, después del Ministro, que asume la gestión de los servicios comunes del Departamento y tiene atribuidas las facultades del artícu-

lo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957. Bajo su dependencia directa está el Director General de Servicios.

La Subdirección General de Planificación y Coordinación de Inversiones, Subdirección General de Administración Periférica y la Inspección General de la que dependen la Subinspección de Servicios y la Subinspección técnica, están adscritas a esta Subsecretaría así como la Asesoría Jurídica, la Asesoría Económica, la Intervención Delegada de la Administración del Estado y la Junta de Retribuciones del Ministerio. De la propia Dirección General de Servicios dependen la Subdirección General de Coordinación Administrativa, Subdirección General de Administración Financiera, Subdirección General de Personal Funcionario, Subdirección General de Personal Laboral, Subdirección General de Recursos, Cámaras y Colegios Profesionales.

2.2.- La Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

Paralelamente existe en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, una Subsecretaría de Ordena-

ción del Territorio y Medio Ambiente, que dirige y coordina todas las actividades relativas a la materia que anteriormente se encontraban orgánicamente ubicadas en el Ministerio de la Presidencia. Se pretendió unificar la política de Ordenación del Territorio y potenciar la defensa del Medio Ambiente, tema olvidado en nuestro país por la acción administrativa.

Dependiente de esta Subsecretaría están los siguientes Organos Directivos:

2.3.- Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.

Tiene atribuidas las funciones relacionadas con la definición y programación de acción territorial y su ordenación; la supervisión, en su caso, tutela y fomento de la actividad urbanística en todo el territorio Nacional; la preparación de las normas técnicas y económicas para el desarrollo de los planes de urbanismo; la cooperación con las entidades Urbanísticas Centrales, Regionales, Provinciales, Locales y Especiales y las relaciones con los Organos de la Administración. Central, Local y de las Admi-

nistraciones Autónomas cuyas actuaciones incidan en el urbanismo, así como las actuaciones regionales y de coordinación interdepartamental, prestando asistencia técnica a las Entidades regionales y locales, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas. Cuenta con los siguientes órganos:

La Subdirección General de Planeamiento y Desarrollo Urbanístico, asume la redacción de los planes y proyectos encargados por los órganos rectores; la preparación de manuales, instrucciones, programación, directrices y propuestas de resolución relativas a cuantas materias de planeamiento urbanístico competen a la Dirección General a tenor de lo dispuesto en la ley del suelo, incluyendo las materias de desarrollo de planeamiento superior a nivel de planes parciales, planes especiales de reforma interior y estudios e inventario de los recursos y el desarrollo y explotación de las técnicas y análisis. A esta Subdirección se adscriben los servicios de Planes de Ordenación y de Diseño Urbano.

La Subdirección General de Gestión ejerce las funciones necesarias para la ejecución y control de

planes y sistemas de actuación, el informe de los recursos formulados contra resoluciones de órganos urbanísticos regionales y provinciales y el registro y propuesta de Estatutos de Entidades Urbanísticas Colaboradoras; la tramitación de expedientes de disciplina urbanística y el informe de los recursos interpuestos en esta materia. Así mismo el Subdirector General de Gestión desempeña la Secretaría de la Comisión Interministerial de Valoración del Suelo.

La Subdirección General de Acción Territorial le corresponde las actuaciones regionales y de coordinación interdepartamental prestando asistencia técnica a las Entidades territoriales y locales, cuya actuación en estos temas coordinará vigilando su cumplimiento, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas. Tiene adscrito los servicios de Coordinación de Actuaciones y de Gestión y de Análisis de Proyectos. La Secretaría General tiene atribuida la competencia sobre los asuntos relativos a contratación y actuación administrativa; el informe que no corresponda a la Subdirección General de Gestión, de los recursos interpuestos en materias propias del Centro Directivo, el informe y tramitación de los asuntos de carácter jurídico-administrativo no atribui

dos especialmente a otro órgano de la Dirección General; la elaboración inicial de anteproyectos de disposiciones; el régimen interior y los asuntos generales y de personal. Esta Secretaría contará con un servicio que tramitará los Asuntos Generales.

2.4.- La Dirección General del Medio Ambiente

Es competente para llevar a cabo las propuestas previas para la formulación de la política ambiental de la Administración Pública, su ejecución, la dirección de los asuntos que en este campo están atribuidos al Departamento, integrado las tareas realizadas por otros Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos. Además ejercerá el Director General, la función de Secretario General de la CIMA. Estarán a su cargo los siguientes órganos directivos:

La Subdirección General de Coordinación Ambiental, que prepara las reuniones de la CIMA y la tramitación de asuntos, presentando propuestas que promuevan una mejor coordinación de las actuaciones de los distintos departamentos para la resolución de los problemas

planteados, así como la vigilancia para que las diferentes políticas sectoriales y territoriales queden integradas en el marco de una política nacional del Medio Ambiente de una forma global, unitaria y coherente. Dependen de esta Subdirección tres servicios: de Coordinación de Actuaciones Interiores, de Coordinación de Actuaciones Exteriores y de Vigilancia de Política Ambiental.

La Subdirección General de Información y Difusión tiene atribuida la información en general, la realización de campañas de concienciación y educación cívica ambiental y, en colaboración con la Vicesecretaría General Técnica, la ejecución del programa de publicaciones periódicas y monográficas. Tiene a su cargo el Servicio de Información y Difusión.

La Secretaría General, con nivel orgánico de Servicio, ejerce las funciones relativas a la contratación y actuación administrativa; el informe y tramitación de los asuntos de carácter jurídico administrativo no específicamente atribuidos a otro órgano de la Dirección General; la elaboración inicial de anteproyectos de disposiciones; los asuntos generales y de personal; el régimen

interior y todas aquellas funciones que se le encomienden en relación con la coordinación de actividades de las unidades dependientes de la Dirección General.

2.5.- El Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

Al CEOTMA le corresponde la elaboración y coordinación de los estudios relativos a la definición de la política general de ordenación del territorio, actuación territorial y Medio Ambiente, así como las líneas generales de planificación; proponer las reformas de la normativa vigente, así como las nuevas disposiciones de carácter jurídico necesarias para la actuación en este campo; recoger y difundir la información urbana a nivel nacional e internacional y promover, estudiar y controlar las actuaciones de particulares que hayan de integrarse en el marco de la ordenación territorial y el medio ambiente. Dicho Centro consta de las siguientes unidades:

Subdirección General de Estudios e Investigaciones, que tiene a su cargo la investigación y la elaboración y coordinación de los estudios promovidos por la

Administración, Entidades y Particulares, así como el análisis de la información aportada. Cuenta con los Servicios de Estudio y de Análisis.

La Subdirección General de Planificación asume la cuantificación y valoración de los recursos necesarios para la ejecución de la política de ordenación del territorio y medio ambiente, así como la formulación de los modelos. Para su empleo consta, la presente Subdirección, con los Servicios de Planificación, de Estudios de Recursos y de Modelos.

A la Subdirección General de Normativa corresponde el estudio de las reformas precisas de la normativa vigente, así como la preparación de nuevas disposiciones de carácter jurídico a su cargo; posee el Servicio de Normativa.

La Subdirección General de Formación, le están atribuidas la educación y formación de expertos urbanos y de Medio Ambiente a nivel nacional e internacional en colaboración con otros organismos, así como la organización de seminarios y cursos en colaboración con la Se-

cretaría General Técnica, que cuenta con los Servicios de Seminarios y Cursos.

La Secretaría General del CEOTMA tiene la competencia relativa a la contratación y actuación administrativa; el informe y tramitación de los asuntos de carácter jurídico-administrativo no específicamente atribuidos a otro órgano; desarrollo de los programas de relaciones con las Corporaciones Locales, así como canalizar las propuestas que promuevan Entidades y Particulares. Con todo ello se constituirán un fondo documental de utilización plural. Consta dicha Secretaría General de tres Servicios: de Relaciones, de Asuntos Generales y de Documentación.

2.6.- La Dirección General de Carreteras

La Dirección General de Carreteras tendrá a su cargo la elaboración de los planes, programas de actuación y presupuestos y el control y ajuste de los mismos en relación con las carreteras que sean competencia del Ministerio; la elaboración de la planificación operativa, así como los estudios de planeamiento y las actuaciones relativas a redes arteriales; la tecnología de carreteras; el

estudio, coordinación y control del desarrollo e incidentes de las obras a su cargo; el inventario, la conservación y señalización de carreteras y servicios complementarios, análisis de accidentes, seguridad vial y normas de actuación en zonas de dominio público de servidumbre y de afección de las carreteras; la gestión de los asuntos relativos a la contratación, adquisiciones, expropiaciones y gastos de todo tipo, estudios, informes, coordinación y control de carreteras en régimen de gestión indirecta y la iniciativa y propuesta de disposiciones en materia de la competencia de la Dirección General.

Los centros directivos que la integran son:

La Subdirección General de Proyectos y Obras. Tiene la misión de elaborar los programas de actuación y los presupuestos anuales, así como el control y ajuste de los mismos, el examen y supervisión de los estudios previstos, anteproyectos y proyectos de obras de construcción y el estudio, coordinación y control del desarrollo e incidencias de las obras de su competencia. Como órganos de apoyo tiene dos Servicios: de Programas y Proyectos de Obras.

La Subdirección General de Conservación y explotación tendrá a su cargo cuantos asuntos estén relacionados con la conservación y explotación de Carreteras y Servicios complementarios; la organización y control de los servicios de los equipos y personal correspondiente, planificación, programación y supervisión de los proyectos de obras de conservación así como de los edificios e instalaciones afectos a la explotación de las carreteras, inventario permanente de la red, análisis de accidentes, seguridad vial, señalización y alumbrado, normas de actuación en las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección, organización de los servicios de vialidad invernal e información sobre el estado de la red para el cumplimiento de estos fines. Tiene dos Servicios: de Explotación y de Conservación.

A la Subdirección General de Planes e Información le corresponde los estudios básicos y la planificación de las redes estatales de carreteras, así como los estudios para el planeamiento general de las actuaciones referentes a redes arteriales; el estudio y la elaboración de la normativa técnica sobre ensayos, materiales, proyectos y obras de carreteras, así como los estudios específicos que

se le encomiendan y los estudios específicos que se le encomiendan y los estudios y aplicaciones del cálculo mecanizado a la materia de carreteras. Dependiente de esta Subdirección se encuentran los Servicios: de Planes y Redes Arteriales, de Tecnología y de Cálculo Mecanizado.+

La Secretaría General de la Dirección General de Carreteras asume las funciones de gestión en los asuntos relativos a la contratación, adquisición, expropiaciones y gastos de todo tipo, los estudios sobre organización y funcionamiento de los servicios, el informe de los recursos interpuestos de materias propias del Centro Directivo, así como el informe y tramitación de los asuntos de carácter jurídico-administrativo no específicamente atribuidos a otro órgano de la Dirección General; la elaboración inicial de anteproyectos de disposiciones; los asuntos generales y de personal; el régimen interior y todas aquellas funciones que se le encomiendan en relación con la coordinación de actividades de las unidades dependientes de la Dirección General, teniendo a su cargo dos Servicios: de Contratación; de Asuntos Generales y de Régimen Interior.

Con dependencia de esta Dirección Gene-

ral se encuentra el Gabinete Técnico que lleva a cabo la asistencia técnica necesaria así como las cuestiones de con fianza encomendadas. Por otro lado se encuentra el servicio de Concesiones que se ocupa de los estudios, informes, coor dinación y control de carreteras en régimen de gestión indi recta.

2.7.- La Dirección General de Obras Hidráulicas

Esta Dirección General tiene a su cargo los estudios de tráfico y la planificación operativa, técnica y económica de los puertos; sus instalaciones y servicios; la ordenación de las zonas de servicio y la tecnología, supervisión y control de los proyectos, obras e instalaciones que se realicen en los puertos por el Estado y los particulares; los estudios, normas, reglamentaciones y control de la explotación portuaria; así como su gestión financiera y la racionalización de las operaciones portuarias, el planeamiento indicativo del dominio público marítimo y la previsión y programación de su utilización; los estudios de oceanografía, dinámica litoral y geomorfología para la defensa y regeneración de costas y playas y el estudio y normativa y control de proyectos y obras de ingeniería de costas; el deslinde,

ordenación y explotación de costas y playas y la norma de ordenación y explotación de costas y playas y la normativa, gestión y control de su utilización por el Estado, las Corporaciones y los particulares y la programación, estudio, construcción y mantenimiento de la señalización marítima y ayudas a la navegación a lo largo de las costas españolas y su conexión con la red internacional; todo ello dentro de las competencias establecidas en las leyes, puertos y costas, de 19 de Enero de 1928 y 26 de Abril de 1969, respectivamente, y demás disposiciones vigentes en la materia. La Dirección General de Carreteras cuenta con las siguientes Unidades:

La Subdirección General de Ordenación y Programación tendrá a su cargo los estudios de tráfico, la previsión de necesidades y el planeamiento del desarrollo portuario, así como los programas de inversión y presupuesto de puertos y costas, los estudios de usos, el planteamiento indicativo y la programación de la racional utilización del litoral, así como la normativa y reglamentación de su aprovechamiento y defensa ambiental; los estudios de geomorfología, dinámica litoral y colaboración con el Laboratorio de puertos; la gestión tutelar y deslinde del dominio público litoral, el estudio, coordinación y control de las

obras que se realicen en el mismo por el Estado, las Corporaciones o los particulares y la Coordinación con la Subsecretaría de Ordenación del Territorio o Medio Ambiente en temas de su competencia. Esta Subdirección está asistida de tres Servicios: de Estudios y Programación, de Planes y Defensa Litoral y de Gestión de Dominio Público.

La Subdirección General de Proyectos y Explotación, tendrá a su cargo el examen y revisión de ante proyectos de obras e instalaciones, así como la normativa técnica de las mismas, las funciones que el Reglamento General de Contratación encomienda a las oficinas de supervisión de proyectos y las incidencias y control de las obras que en los puertos realicen el Estado y los particulares; los estudios y normativas sobre organización portuaria, tarifas y reglamentos de explotación y policía; los estudios y análisis financieros, sistemas de contabilidad general y de costas y los estudios, norma y control de racionalización de operaciones portuarias, la programación, estudio, construcción y mantenimiento de la señalización de las costas españolas y su conexión con la red internacional. Dependen de esta Subdirección General tres Servicios: de Proyectos y Obras, de Explotación y de Señales Marítimas.

A la Secretaría General están atribuidos los asuntos relativos a contratación, adquisición, créditos y expropiaciones, los estudios jurídico-administrativos sobre organización y funcionamiento de los diferentes servicios, la tramitación e informe de los recursos interpuestos contra acuerdos, en materia propia del Centro Directivo, la tramitación de las reclamaciones económico administrativas; en la elaboración inicial o del informe, en su caso, de anteproyectos de disposiciones; los asuntos generales de personal y régimen interior y en general, todos aquellos de naturaleza jurídico-administrativa no específicamente atribuidos a este Órgano Directivo. Al Secretario General le asiste un Gabinete Técnico, en los asuntos que le encomiende.

2.8.- La Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

A esta Dirección General le compete la ordenación y el fomento de la calidad, de la arquitectura, la vivienda y la edificación en general; la disposición de medios de conservación y mejora del parque inmobiliario y residencial y los de habilitación y salvaguarda del patri-

monio arquitectónico urbano y rural, el análisis cuantitativo y cualitativo de las necesidades de vivienda, la determinación de los ámbitos protegibles de la demanda, la instrumentación de las modalidades de protección oficial, la elaboración y propuestas de los planes generales y programas anuales de construcción de viviendas, así como las propuestas de medidas de financiación, el control y vigilancia del desarrollo de los planes y programas y la evaluación de sus resultados; la elaboración de la normativa reguladora de la edificación y la vivienda, acogida o no a la protección oficial; la elaboración con otros Departamentos en la programación de las edificaciones del Estado, así como el proyecto y la relación de tales obras en los casos que se le encomiendan; el proyecto y la realización de las obras de conservación de edificios o conjuntos de interés arquitectónico, con exclusión de las contempladas en la ley de 13 de Mayo de 1933; el informe de planes y disposiciones de otros Departamentos que afectan a la arquitectura, la vivienda y la edificación; el asesoramiento técnico en diferentes Departamentos en materias de su competencia y la determinación de las directrices funcionales del Instituto Nacional para la Calidad de la Edificación (INCE), para el cumplimiento de sus actividades. Colaboran con esta Dirección General:

La Subdirección General de Arquitectura asume las competencias atribuidas sobre el fomento y la ordenación de la arquitectura general, el informe de planes y disposiciones generales que afectan a la arquitectura; el establecimiento de normas arquitectónicas para la mejora del patrimonio arquitectónico rural y urbano y la adquición de medidas encaminadas a la defensa, rehabilitación y la puesta en valor de tal patrimonio; la formación de especialistas en restauración del patrimonio arquitectónico, el asesoramiento y apoyo técnico a otros Departamentos en materia de arquitectura; la ordenación técnica de las profesiones vinculadas a la arquitectura en cuando se relacionen con la formación, la especialización y el ejercicio de aquella.

A la Subdirección General de Política y Programación de Vivienda le son atribuidas las funciones relacionadas con el establecimiento de criterios y la formulación de políticas de actuación; la realización de estudios para la delimitación de ámbitos protegibles de la demanda, la instrumentalización de las modalidades de protegción oficial y la realización de los estudios y análisis necesarios; la cooperación y la coordinación con las Enti-

dades financieras y promotoras del subsector vivienda, los análisis de la demanda u oferta y la propuesta y elaboración del plan general y de programas anuales de viviendas, el control de su realización y la evaluación de sus resultados; la programación de las necesidades de suelo; la redacción de planes especiales ante circunstancias de urgencia o catástrofe; la orientación y control de los programas desarrollados por Patronatos Cooperativos o Entidades Colaboradoras en general, y la aportación de datos para la elaboración de la estadística del subsector vivienda. Para el desarrollo de su labor le están atribuidos dos Servicios; de Estudios Económicos y Financieros y de Planes y Programas.

La Subdirección General de ordenación de la Vivienda le corresponde las funciones de elaboración de los proyectos de normas para regulación y fomento de la actuación pública o privada en materia de viviendas y alojamientos, sean o no de protección oficial y de sus equipamientos; el desarrollo de la normativa necesaria para su interpretación y aplicación; la elaboración de los informes jurídicos que solicite la Dirección General o cualquiera de los organismos dependientes de ella y la vigilancia

de su cumplimiento, la propuesta de resolución de expedientes sancionadores para infracción al régimen jurídico regulador de la vivienda; la elaboración de propuestas de aplicación de los medios legales de ejecución forzosa que sean precisos para el cumplimiento de los actos dictados por la Dirección General en el ámbito de su competencia y la inspección social de las viviendas de protección oficial. Le asiste el Servicio de Régimen Jurídico de la Vivienda.

La Subdirección General de Edificación asume la ordenación y fomento del sector en general y del proceso edificatorio en particular; la coordinación de las actividades que intervienen en aquel; la regulación técnica del proceso edificatorio mediante la elaboración de la correspondiente normativa, la preparación de normas técnicas de diseño y calidad de las edificaciones; la promoción de la tecnología de la edificación; el informe de los planes y disposiciones generales que afectan a la edificación y las relaciones y la cooperación de la Dirección General con las empresas y profesionales nacionales e internacionales en materias propias de la edificación. Cuenta con el Servicio de Normativa de la Edificación.

A la Subdirección General de Proyectos y Obras le compete la elaboración de programas de actuación en coordinación con los Departamentos interesados sobre edificaciones del Estado; en regulación de los programas funcionales y el establecimiento de las características de diseño y calidad de aquellos; la supervisión de los proyectos de nueva planta, reparación, reformas etc., de obras de edificación del Estado, así como la elaboración de los proyectos y la ejecución de obras de conservación y restauración en edificios conjuntos de interés arquitectónico, con igual exclusión que la del artículo 52 por remisión a la ley de 13 de Mayo de 1933 o de las que requiera el fomento y las conservación de los estilos arquitectónicos tradicionales; el proyecto y ejecución de obras en localidades adoptadas y en general de aquellas obras que se encarguen. Está asistida por dos Servicios de Edificaciones del Estado y de Restauración Arquitectónica.

La Secretaría General de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda lleva a cabo las funciones relativas a la contratación y actuación administrativa; el informe de los recursos interpuestos en materias propias del Centro directivo, así como el informe y tramitación de

los asuntos de carácter jurídico-administrativo no específicamente atribuidos a otro Órgano de la Dirección General; la elaboración inicial de anteproyectos de disposiciones; los asuntos generales y de personal de régimen interior y todas aquellas funciones que se le encomiendan en relación con las necesidades, estudio, programación, coordinación y control de actuaciones de las unidades dependientes de la Dirección General. Tiene a su cargo el Servicio de Gestión Económica.

El Gabinete Técnico tendrá a su cargo la asistencia directa y el asesoramiento al Director General de Arquitectura y Vivienda, en cuantos asuntos le encomiendan.

2.9.- La Secretaría General Técnica.

Esta Secretaría depende directamente del Ministerio del Departamento, tendrá a su cargo la elaboración de los estudios y la recopilación de la documentación necesaria en orden al cumplimiento de los cometidos que se señala en el artículo 19 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; las relaciones

internacionales en materias propias del Departamento; las funciones que le atribuye la Ley de Procedimiento Administrativo y el Decreto 2764/1967 de 27 de Noviembre y demás disposiciones de carácter general, quedando estructuradas las siguientes unidades:

A la Vicesecretaría General Técnica

le corresponden las funciones relacionadas con la información y divulgación de las actividades del Ministerio, exposiciones, tramitación de iniciativas y, en coordinación con los servicios del Ministerio, de reclamaciones, resolviendo las que formulen los particulares, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, tramitación y propuesta de resolución de los escritos formulados al amparo del derecho de petición; tramitación y cumplimiento de cuantas cuestiones administrativas planteen las Cámaras parlamentarias; las funciones relativas al régimen interior y económico de la Secretaría General Técnica; las de archivo, biblioteca y documentación, la relación con el Servicio de Publicaciones cuya Vicepresidencia ostentará el Vicesecretario General Técnico y, en general las no atribuidas a otros órganos de la Secretaría General Técnica y las que le encomiende el Secretario

General Técnico. Depende de la Vicesecretaría el Servicio de Información y Divulgación.

La Subdirección General de Legislación e Informes le corresponde la emisión de los informes relativos a los asuntos que se eleven al Consejo de Ministros o Comisiones Delegadas del Gobierno, la elaboración de las disposiciones generales del Departamento cuando, así se le encomiende, sin perjuicio de las facultades de iniciativa que se reconocen a los distintos Centros directivos, así como la preparación de los informes de carácter preceptivo a que hace referencia la Ley de Procedimiento Administrativo; el examen y tramitación de las propuestas relativas a asuntos y expedientes de los Servicios y Entidades del Departamento que hayan de ser sometidos al Gobierno, las agtuaciones relativas a cuantos asuntos hayan de remitirse al Secretariado del Gobierno, así como a relaciones con otros Organismos Públicos; la revisión de las resoluciones de toda índole antes de autorizarse su inserción en el Boletín Oficial del Estado; la preparación, compilación y refundición de textos legales y recopilaciones doctrinales y jurisprudenciales y, en general, la elaboración de estudios e informes jurídico-administrativos propios de la Secreta-

ría General Técnica. Dependen de esta Subdirección tres Servicios: de Estudios y Disposiciones Generales, de Informes y Relaciones Institucionales y de Coordinación Legislativa.

La Subdirección General de Cooperación lleva a cabo las actuaciones relativas a la mejora de la organización y de los métodos de trabajo; las relaciones internacionales, en colaboración y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, especialmente en materias relacionadas con la promoción de intercambios científicos y comunicación con Organismos Internacionales y de otros países, así como el control y la coordinación de todas las actuaciones que a este respecto se efectúen por los centros directivos y Organismos autónomos del Departamento. Asimismo actuará como órgano de apoyo y asistencia a la Secretaría General Técnica, fundamentalmente en materia de ordenación y acción territorial, urbanismo, vivienda y arquitectura y edificación, y tendrá a su cargo la realización de estudios sociológicos, la elaboración y mantenimiento de sistemas de indicadores sociales, la preparación y coordinación de encuestas y evaluación de los costes y rendimientos sociales de las políticas alternativas del Departamento. De esta Subdirección dependen los Servicios de Cooperación y de Relaciones Internacionales.

A la Subdirección General de Estudios Económicos y Tecnología le corresponde la elaboración de estudios e informes económicos; la cooperación en el aspecto técnico-económico, en la elaboración de los planes generales de actuación y en los programas de necesidades del Departamento, la evaluación económica de proyectos, así como la realización de los informes y estudios de evaluación respecto de los planes; los informes y propuestas de carácter económico que recabe la superioridad; la recopilación de datos sobre costes de mano de obra y materiales de obra dependientes del MOPU; el análisis y elaboración de los índices de costes básicos; la programación y elaboración de estudios y estadísticas del Departamento, así como la realización de censos, inventarios y encuestas; la supervisión y coordinación de las estadísticas sectoriales de competencia del MOPU; la obtención de los indicadores de coyuntura y respecto de las funciones técnicas de competencia del Departamento, la realización de procedimientos y organización, compilación y propuesta de normas e instrucciones técnicas y el estudio y preparación de informes sobre aplicaciones de la tecnología a las obras públicas y la edificación. Tiene a su cargo los Servicios de Estudios Económicos y de Estudios Tecnológicos.

Además estarán adscritos a la Secretaría General Técnica, el Organismo Autónomo, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Delegación del Instituto Nacional de Estadísticas. Para el cumplimiento de sus fines la Secretaría General Técnica podrá agregar a Consejeros Técnicos, Directores de Programa y Asesores Técnicos con el nivel y en el número que se determinen en las plantillas orgánicas.

2.10.— El Consejo de Obras Públicas y Urbanismo

Es un órgano que depende directamente del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, al cual tiene como misión fundamental el colaborar con el titular del Departamento en la trayectoria político-administrativa.

2.11.— Entidades Estatales Autónomas, Empresas Públicas y Otros Organismos Adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

A las órdenes directas del Ministro se encuentran el Instituto Nacional de la Vivienda e Instituto Nacional de Urbanización. Por otro lado el Instituto Nacio-

nal para la Calidad de la Edificación, se relacionará con el titular del Departamento a través de la Subsecretaría o Dirección General, correspondiendo los siguientes Organos Autónomos:

- 1.- Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
- 2.- Comisión de Planeamiento y Coordinación de Area Metropolitana de Madrid.
- 3.- Patronato de Casas de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- 4.- Parque de Maquinaria.
- 5.- Juntas Administrativas de Obras Públicas de las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- 6.- Canal Imperial de Aragón.
- 7.- Mancomunidad de los canales del Taibilla.

8.— Confederaciones Hidrográficas del Duero, Ebro, Sur de España, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Pirineo Oriental, Segura Tajo y Norte de España.

9.— Juntas de Puertos de Algeciras, Alicante, Almería, Cádiz, Cartagena, Castellón, Ceuta, La Coruña, El Ferrol, Gijón-Musel, La Luz y Las Palmas, Málaga, Melilla, Palma de Mallorca, Pasajes, Puerto de Santa María, San Esteban de Pravia, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Tarragona y Villagarcía de Arosa, así como las Juntas de Puertos y Rías de Avilés, Pontevedra, Sevilla y Ría de Guadalquivir y Vigo.

10.— Comisión Administrativa de Grupos de Puertos.

11.— Comisión Administrativa del Canal Sevilla-Bonanza.

También se encuentran bajo la tutela del MOPU: Puertos Autónomos de Huelva, Barcelona, Bilbao y Valencia, así como el Canal de Isabel II.

Como colofón a este apartado del presente capítulo hay que resaltar el envío a las Cortes de un proyecto de ley, se trata de una forma básica, cuyo objeto es proteger técnica, jurídica y económicamente el patrimonio inmobiliario español en su totalidad y cumplimiento del artículo 47 de la vigente Constitución, que reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Los objetivos fundamentales que se persiguen con esta nueva normativa son: el fomento de la construcción, la rehabilitación y mejoras de viviendas (Modalidad hasta ahora inédita y más eficaz, en muchos casos, que las nuevas construcciones cuando los inmuebles rehabilitables presentan buenas condiciones de habitabilidad), la mejora de la relación entre calidad y coste, la utilización adecuada y ocupación racional del parque inmobiliario residencial, la capacitación económica de las personas con necesidad de vivienda, las garantías de realojamiento, las rentas ponderadas en función de ingresos familiares y la descentralización de las Corporaciones Locales de competencias atribuidas hasta hoy en órganos de la Administración Central del Estado.

Paralelamente se ha enviado al Parlamente otro proyecto de ley sobre valoración del suelo, rescates de plusvalías y gestión urbanística, cuyo contenido tiende a hacer plenamente efectivo el principio del artículo 47.2 de la Constitución sobre participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

3.- EL INSTITUTO PARA LA PROMOCION PUBLICA DE LA VIVIENDA.

A la hora del cierre de nuestro trabajo aparece en el Boletín Oficial del Estado de 3 de Octubre de 1980, la publicación del Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de Septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, ha constituido un avance del Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda, que analizamos al final del Capítulo V.

El objetivo básico del indicado Decreto Ley, es concentrar en un solo Organismo todas las actividades que el Estado asume en materia de vivienda, funciones que desempeñaban los organismos que ahora se extinguen, que son: El Instituto Nacional de la Vivienda; La Administración del Patrimonio Social Urbano y el Instituto Nacional de Urbanización, que se integran en el Organismo Autónomo denominado Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, que tiene por finalidad, según el artículo 5 del reiterado Decreto-Ley, "llevar a cabo la promoción de todo tipo de actuaciones en materia de vivienda que correspondan al Estado, y en especial las que le atribuyan los planes de vi

viviendas que se aprueben de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución". Asimismo llevar a cabo las funciones que en materia de vivienda correspondan a la Administración del Estado a nivel Periférico.

A nuestro juicio, nos parece acertada la supresión de los Organismos aludidos, ya que concentra en uno solo la doble gestión de crear suelo urbanizable por un lado y edificar viviendas por otro, de esta manera se consigue una simplificación y una mayor eficacia en la gestión, produciendo todo ello el correspondiente ahorro del gasto público, tan indispensable en los momentos actuales de crisis económica. Con este nuevo Organismo, se puede lograr un objetivo básico: el frenar la especulación del suelo, que ha venido encareciendo la construcción de vivienda de una manera notable, al comienzo de la década de los años 70.

3.4.- El Instituto Nacional de la Vivienda.

Hemos venido estudiando las competencias del Instituto Nacional de la Vivienda a lo largo de cada tema planteado, dentro de nuestro trabajo. Se trata de

un Organismo Autónomo puro, acogido a la ley de Entidades Estatales Autónomas. Según GARCIA TREVILIANO, se trata de un organismo que percibe ayudas de los Presupuestos Generales del Estado (96). El artículo 2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, sienta el concepto de Organismos Autónomos al decir que "son entidades de derecho público creadas por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, a quienes se encomiendan expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público" (97).

En este apartado del presente capítulo, solamente vamos a estudiar el extinguido I.N.V., desde un punto de vista orgánico, dentro de la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, debido a la importancia y significación dentro de la protección pública de la vivienda.

3.2.- Naturaleza Jurídica.

La política socio-económica desarrollada en nuestro país en materia de vivienda a raíz de la Guerra Civil y hasta la época actual, tiene un organismo ejecutor: el Instituto Nacional de la Vivienda, creado por Ley de 19 de Abril de 1939, al filo de la instauración del régimen autocrático del General Franco, que regiría la política española durante cerca de 40 años.

El Instituto Nacional de la Vivienda es un organismo autónomo que tutelado en sus comienzos por el Ministerio de Organización y Acción Sindical, ya que el Instituto Nacional de la Vivienda nació con un afán de proteccionismo de la clase obrera encuadrada en los sindicatos. Con posterioridad se quiso potenciar este organismo, pasando al Ministerio de Trabajo, Departamento que canalizaba toda la política de vivienda, hasta la aparición del Ministerio de la Vivienda por Decreto-ley de 25 de Febrero de 1957, en la actualidad adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que asumió todas las funciones relacionadas con la materia.

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de Diciembre de 1958, regula supletoriamente el I.N.V. Esta Entidad goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo tanto puede llevar a cabo la enajenación, permuta o cesión de sus bienes, así como la creación o cancelación de hipotecas sobre los mismos, administrarlos, y todo lo relativo a la ejecución de contratos y actos jurídicos documentados.

Toda la actividad económica que lleva a cabo el Instituto Nacional de la Vivienda, en relación con sus presupuestos y gastos, son fiscalizados por un interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda, lo que le atribuye las características de organismo de la Administración Pública.

El I.N.V. ejecuta prácticamente la totalidad de la política de vivienda, convirtiéndose en lo que podríamos llamar un "superpromotor", que cuenta con diversos recursos económicos, entre los que podemos destacar:

3.3.- Recursos Económicos.

1.- Los bienes privativos del Instituto, así como las rentas derivadas de éstos.

2.- El importe del presupuesto, consignado en los presupuestos Generales del Estado, que anualmente se fijan.

3.- Los ingresos procedentes de la prestación de servicios por parte del Instituto.

4.- Subvenciones recibidas de las provincias o municipios.

5.- Los ingresos correspondientes a la parte consignada en la Contribución Territorial Rústica y Urbana.

En la actualidad el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo es el órgano que ejerce la supervisión sobre la gestión del I.N.V. que se convierte en eco de la política económica de la vivienda, trazada por

el Gobierno, para lo cual en uso de atribuciones asume las que vamos a enumerar, no de una manera exhaustiva, pero sí lo más imprescindible para la comprensión de sus actividades que son las que señalamos a continuación:

3.4.- Competencias.

Incumbe al Instituto Nacional de la Vivienda, sin perjuicio de otras competencias sobre la materia, con sujeción a las directrices generales que marque el Gobierno, y en inmediata dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la ordenación, policía y fomento, que hemos analizado en nuestro tercer capítulo del presente trabajo, así como la gestión de la construcción de "Viviendas de Protección Oficial" y el régimen de uso, conservación y aprovechamiento de ellas que contemplaremos en nuestro quinto capítulo.

En especial será misión de dicho Insti
tuto:

- Fomentar el concurso de la inicia-
tiva privada sobre construcción de todo tipo de viviendas.

- Orientar la construcción de viviendas en beneficio de los sectores más necesitados.

- Dirigir y ordenar técnicamente el proceso de edificación en colaboración con los organismos oficiales interesados.

- Llevar a cabo la edificación de viviendas, locales de negocio, servicios y edificaciones complementarias, adquisición de terrenos y ejecución de obras de urbanización, concediendo los beneficios contemplados en la ley, así como velar por el mejor uso, conservación y aprovechamiento de lo construido.

- Construir reservas de terrenos para su urbanización y parcelación con destino a la construcción de viviendas de Protección Oficial.

- Adquirir viviendas edificadas por terceros o financiar su construcción siempre que reúnan las características objetivas exigidas para las viviendas sociales.

Excepcionalmente para atender urgentes necesidades de carácter social, el Instituto Nacional de la Vivienda, previa autorización del Ministro, podrá construir directamente viviendas sociales, con cargo a su presupuesto. También el Instituto Nacional de la Vivienda podrá, para cumplir el programa de viviendas sociales y cuando las circunstancias lo requieran, ceder a título oneroso suelo de su propiedad a los promotores.

3.5.- Organización.

La Organización del Instituto Nacional de la Vivienda se rige por la normativa de los Organismos Autónomos. El Decreto básico por el que se rigió es el de 6 de Junio de 1968, que en sus artículos 3, 5 y 6 determina, que su estructura está formada por una Dirección General, que ostenta el Director General de la Vivienda, de la que depende la Asesoría Jurídica, la Oficina de Intervención y Contabilidad y las Subdirecciones Generales de Programación y Coordinación; de Financiación y Construcciones; de Servicios; de Administración y Conservación; Fiscalía Superior de la Vivienda y de Promoción Directa y Patrimonio.

La Administración Pública con el doble objetivo, de un lado aminorar el gasto público y de otro, conectar al máximo la propia Administración Central con el Instituto Nacional de la Vivienda, establece como hemos aludido antes, un único Director General competente en materia de vivienda, que lo sería a su vez del I.N.V. asumiendo las facultades atribuidas por los artículos 16 y 18 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

La Dirección General del I.N.V. tiene por objetivo primordial el impulsar la política de la vivienda, así como llevar a cabo su ejecución, de acuerdo con las directrices del Ministro del Departamento. Esta Dirección General se convierte en órgano clave en la programación económica de las viviendas de protección oficial. Corresponde también a este centro directivo la jefatura superior de los Servicios, teniendo competencia para autorizar los gastos y disponer los pagos propios del I.N.V., con arreglo a las disposiciones vigentes. Previa la autorización del Ministerio, podrá delegar sus funciones en los Subdirectores Generales que colaboran con el Director General en el ámbito de sus competencias.

Es también importante hacer un análisis exhaustivo de las competencias de la Asesoría Jurídica, que orgánicamente dependen también del Director General del I.N.V., siendo su primordial misión la de informar en derecho tanto al Director General, como a los Subdirectores Generales y con carácter preceptivo en los siguientes casos:

a) Bastanteo de poderes y demás documentos acreditativos de la personalidad o representación de las personas naturales o jurídicas que se relacionan con el Instituto Nacional de la Vivienda.

b) Expedientes de constitución y devolución de fianzas que se presten como garantía de las obras o servicios a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda.

c) Pliegos de cláusulas administrativas particulares para la contratación de obras y servicios de dicho organismo.

d) Reclamaciones contra las adjudicaciones provisionales en subastas, concursos, así como en los supuestos de rescisión o resolución de los contratos que

se hubiesen otorgado como consecuencia de aquellos.

e) Recursos que se promuevan contra los acuerdos de los órganos que hayan de ser resueltos por la Dirección General.

f) Eficacia y validez de los títulos y estados de cargas de las fincas y propiedades tanto del dominio del Instituto Nacional de la Vivienda como de aquellos que se ofrezcan en garantía de las operaciones de crédito que hayan de ser concertados con dicho organismo.

3.6.- Beneficios.

La Administración Pública podrá conceder a través del I.N.V. los siguientes beneficios: exenciones, bonificaciones tributarias, préstamos con interés, subvenciones, primas a fondo perdido y el derecho a la expropiación forzosa de los terrenos.

El I.N.V., como órgano de fomento de construcción de viviendas de Protección Oficial, lleva a cabo previa conformidad del Ministerio de Hacienda, la

aplicación de parte de sus ingresos presupuestarios a la amortización y pago de intereses de los préstamos de la Banca Oficial, Banca privada y Cajas de Ahorro, que otorgan al I.N.V. con destino a la construcción de viviendas sociales o a los adquirentes de las citadas viviendas. Paralalmente el Instituto puede conceder préstamos con interés a los adquirentes de viviendas sociales. Dichos intereses estarán exentos de impuestos fiscales.

También puede adquirir viviendas edificadas por la iniciativa privada o facilitar su financiación siempre que reúnan las características objetivas exigidas para las viviendas sociales. La aplicación de los fondos presupuestarios se regula conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas y Urbanismo.

Dentro de los créditos presupuestarios del Instituto, se preve que pueda constituir y formar parte de asociaciones y sociedades mixtas que ejecuten, en colaboración con las Corporaciones Locales y otros Entes Públicos o la iniciativa privada, programas de construcción de viviendas sociales y adquisición de suelo para las mismas a petición de los particulares o de los Entes públi

cos, teniendo en cuenta circunstancias de desarrollo regional o necesidad social.

El Instituto, para cumplir el programa de viviendas sociales, y cuando las circunstancias lo requieran, podrá ceder a título oneroso suelos de su propiedad a los promotores, imponiendo en tal supuesto, a los mismos, las obligaciones establecidas reglamentariamente.

3.7.- Fiscalización de Inversiones.

En el sector económico de la vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda, mueve un volumen considerable de dinero al ser un promotor de carácter excepcional, pero que actúa cuando iniciativa privada es insuficiente o necesita ser estimulada o encauzada. Por la importancia socio-económica de una parte y de otra, el carácter de organismo que posee el I.N.V., está sometido a la fiscalización por parte del Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda, regida por funcionarios del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración del Estado, que llevan a cabo la supervisión de la gestión económica del Instituto, su contabilidad, la rendición de cuentas y

aquellas otras funciones que señala la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Es-tatales Autónomas de 26 de Diciembre de 1958, el Reglamento de 3 de Marzo de 1925, reformado por Decreto de 11 de Septiembre de 1953 y demás disposiciones vigentes.

Analizamos ahora las funciones que desempeñó la Intervención Delegada, que desarrolla su labor a través de la Sección Fiscal que lleva a cabo el control de las obligaciones y gastos que no son de la competencia de la Intervención General de la Administración del Estado; además comprueba y fiscaliza las liquidaciones que se practiquen para fijar las anualidades de amortización por cada vivienda, o cuando así proceda, la renta mensual en los grupos de viviendas de propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda. Examina todos los expedientes y documentos en que se reconozca o liquide algún derecho a favor del organismo, incluidas las liquidaciones para el reintegro de beneficios concedidos.

3.8.- Perspectivas hasta la aparición del Decreto-Ley
12/1980, de 26 de Septiembre.

Trás la promulgación del Real Decreto 1518/77, de 4 de Julio, que creó el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, desapareciendo el antiguo Ministerio de la Vivienda que había sido fundado en la segunda mitad de la década de los cincuenta por el General Franco, se contempla una nueva etapa del Instituto Nacional de la Vivienda, adecuándolo a las nuevas directrices marcadas por el Gobierno y que se contenían en el Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de Octubre, que establecía la política a seguir en materia de viviendas de Protección Oficial.

La Constitución española de 1978 es otro paso más de las perspectivas actuales del tema de la vivienda contemplado en el capítulo tercero "de los principios rectores de la política social y económica" y concretamente, en el artículo 47 se establece que: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada ...". Esta idea no ha cristalizado en los últimos años, ya que las realizaciones del Instituto Nacional de la Vivienda no han estado sintonizadas con la demanda social y

a esto hay que sumarle la excesiva burocratización para conseguir una vivienda promovida por el Instituto, lo cual dificulta el objetivo de dicho principio.

Hay que subrayar que el papel fundamental del Instituto es el de promotor, que paralelamente debe fomentar la actividad de los promotores privados.

Así pues y siguiendo la línea que vamos exponiendo, vamos a analizar la figura del promotor privado como colaborador del I.N.V. En opinión de Baena del Alcázar, "el promotor es la persona física o jurídica, que recibe los auxilios estatales a través del Instituto Nacional de la Vivienda a efectos de la construcción de viviendas de Protección Oficial" (98). La relación existente entre la Administración y el promotor no es un contrato administrativo para Baena del Alcázar, se trata de "un acto negocial en que las partes anticomponen las posturas de su futura conducta, lo que sucede desde luego en los contratos, pero también en otras figuras jurídicas, especialmente en el campo del Derecho Administrativo". El promotor (99) de viviendas protegidas goza de una serie de beneficios tributarios y económicos, siempre que cumplan los requisitos del contrato.

Para la Administración el objetivo fundamental es que se construyan las viviendas, le es indiferente que edifique el promotor o que éste a su vez, contrate la construcción con un tercero. Aparece entonces la figura del intermediario y sus funciones, cuando el promotor o una comunidad de promotores realizan el encargo con una constructora a la que le pagan un precio cierto.

4.- LOS PATRONATOS DE CASAS

Vamos a analizar los diferentes Patronatos de Casas de la Administración Pública, que son los órganos especializados en la promoción de Viviendas para los Funcionarios del Estado. Pero antes vamos a introducirnos brevemente en el alcance del término "Patronato". GARCIA TREVIJANO, subraya que esta palabra "es de las más desdichadas del vocabulario jurídico porque indica muchas cosas y a fuerza de extenderse, queda vacía de contenido. Unas veces se toma como órgano de fundaciones asistenciales en oposición a Junta de Patronato y otras como persona jurídica" (100). Nosotros aquí vamos a manejar el término de Patronato, en el sentido de un órgano de la Administración Central, de carácter especial. La mayoría de ellos son Organismos Autónomos y por lo tanto forman parte de la Administración Directa mediata, cuyo fin primordial es la creación de viviendas para funcionarios, al estudiar cada uno en particular analizaremos su problemática concreta, no es nuestro objetivo realizar un estudio exhaustivo de los Patronatos, sino dejar constancia de la importancia y el papel que han desempeñado en la esfera de la Administración, pero que en la actualidad, a nuestro juicio nos parece ob-

soleta esta política y abogamos por la solución que aportare-
mos para salir de esta trayectoria que analizaremos al fi-
nal de este apartado, camino que puede dar el éxito apete-
cido, como lo fuera en su día la agrupación de todas las
Mutualidades de Funcionarios en MUFACE, que ha ofrecido al
funcionario grandes mejoras asistenciales.

1.- PATRONATOS DE CASAS MILITARES

La Administración Pública asume el cumplimiento de satisfacer necesidades públicas, demandadas por la propia sociedad, por lo que no podía eludir el objetivo de fomentar y promocionar la creación de viviendas. La Administración asumió el liderazgo de cubrir las necesidades de viviendas de sus funcionarios o empleados, a través de la creación de Patronatos.

En el aspecto de organización y estructura, la Administración militar ha sido pionera en órganos que después reproduciría la Administración Civil del Estado, tal es el caso de los Patronatos, que aparecen por Real Decreto-Ley de 25 de Febrero de 1928 que crea el Patronato de Casas Militares, que fué desarrollado por Real Decreto de 2 de Abril de 1928. Dicho Patronato asumía la obligación de construir casas para los Generales, Jefes, Oficiales y Suboficiales del Ejército. Este Patronato fue tomando auge debido a las realizaciones conseguidas en materia de vivienda, para su personal, lo que constituyó un precedente, que no tardaría en multiplicarse a lo largo de

la segunda mitad de este siglo. Tenía el rango de Organismo Autónomo, con personalidad jurídica y autonomía administrativa propia, cuya finalidad era la promoción, construcción o adquisición de viviendas para todo el personal del ejército. Su estructura, muy al filo de la organización militar, tenía dos órganos rectores: el Consejo Directivo y la Gerencia. Se establecieron Delegaciones de carácter local en todas las Capitanías Generales y Gobiernos Militares.

Las modalidades de viviendas eran dos: en régimen de alquiler, denominados Pabellones Militares, sujetos a la vigencia de un destino concreto y por otro lado existían las viviendas para la venta que tenían la finalidad de facilitar el acceso a la propiedad. La ley fundamental por la que se rige este Patronato es la del 8 de Julio de 1963, que regula su funcionamiento orgánico.

En la misma línea del Patronato de Casas Militares surge el de "Casas de la Armada", a raíz de la ley de 12 de Mayo de 1960, procedente de la anteriormente citada de Casas Militares. Se contemplan también dos tipos de construcciones, uno para alquiler y otro con acceso

a la propiedad. El Patronato asume la obligación de gestionar los auxilios económicos para llevar a cabo la edificación de viviendas, una vez que el Ministerio de Marina diere su aprobación. La construcción podía llevarse a cabo por el mismo Patronato, Instituto Nacional de la Vivienda, o por el propio Ministerio de la Marina.

El patronato de Casas de la Armada tiene por finalidad primordial el facilitar vivienda a todo el personal en activo. Este fin encierra la imposibilidad de ocupar cada marino más de una vivienda, ya que están destinadas para uso habitual y el de su familia, siendo suficiente para perder la condición de beneficiario, el no destinarla a tal uso. Se considera beneficiario al que reuniendo los requisitos necesarios, disfruta de una vivienda.

La adjudicación de viviendas se llevaba a cabo por la Gerencia o Delegaciones Provinciales, teniendo en cuenta el número de hijos, antigüedad, orden de petición etc. En el supuesto de viviendas en régimen de acceso a la propiedad, la solicitud se haría indicando el lugar, superficie y tipo de vivienda, realizando paralelamente un depósito de una cantidad previamente establecida y poste-

riormente procedíase a la selección. El pago de las viviendas se realizaba a plazos, en los cuales ya iba incluido los intereses respectivos. El Patronato se reservaba el dominio hasta que el beneficiario hubiera pagado la última cantidad.

También se creó por ley de 17 de Julio de 1946, el Patronato de Casas del Aire, para satisfacer las necesidades de viviendas del personal encuadrado en el Ejército del Aire. Por ley de 28 de Diciembre de 1966, fue derogada la anteriormente citada, que viene a coincidir en los principales puntos con la de los Patronatos de Casas Militares y de la Armada, adoptando el mismo procedimiento de adjudicación de viviendas. Toda la normativa aplicable a las Casas del Ejército del Aire es concomitante con las anteriormente expuestas y en igual sentido la estructura del Patronato.

2.- PATRONATO DE CASAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Pasemos ahora a estudiar los Patronatos de Casas del Ministerio del Interior, que son los que a continuación señalamos:

- Del Personal del Parque Móvil de Ministerios Civiles.

- Del Personal de la Guardia Civil.

- Para Funcionarios de Correos, Telecomunicación y Caja Postal de Ahorros.

- Patronato del Santo Angel de la Guardia, de viviendas para la Policía Armada, en la actualidad, Policía Nacional.

También colaboran en la edificación de viviendas, la Mutualidad de Funcionarios de la Dirección General de Sanidad, Colegio de Huérfanos de la Policía Gubernativa y Montepío del Cuerpo General de Policía. Estos Patronatos tenían como misión la creación y promoción de viviendas para sus funcionarios adscritos. Las Direcciones Ge

nerales y Entidades que dependen del Ministerio del Interior, tienen la obligación de impulsar y asesorar a los Patronatos en virtud de las necesidades de vivienda.

Cada Patronato de viviendas del Ministerio del Interior, antes de Gobernación, está regido por un Consejo de Dirección que tiene potestad resolutoria sobre las adjudicaciones de viviendas.

Ahora vamos a analizar las particularidades y precedentes de los distintos Patronatos integrados en el Ministerio del Interior.

A) El Patronato de Viviendas del personal de Correos, Telecomunicación y Cajas Postal de Ahorros tiene su precedente en la Asociación Benéfica de empleados de Correos y Telecomunicaciones, que gozaba de la categoría de "Entidad Benéfica Constructora" atribuida por el Decreto de 12 de Septiembre de 1945. La Orden de 15 de Agosto de 1951 establecía las atribuciones relativas a la Dirección General de Correos y Telecomunicación relativas a la edificación de viviendas para cederlas después en arrendamiento a sus funcionarios, siendo esta orden el antecedente más inmediato a la creación del Patronato que

aparece por el Decreto de 10 de Agosto de 1955, con personalidad jurídica propia y capacidad jurídica plena.

El Patronato de Viviendas de Correos se rige por la normativa de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, a partir de su promulgación en 1958. Como órganos rectores, el Patronato cuenta con el Consejo de Administración y el Comité ejecutivo, como órgano delegado de dicho Consejo y el Gerente coordinador de toda la actividad del Patronato.

B) El Patronato de Viviendas del Parque Móvil de los Ministerios Civiles tiene su precedente legislativo, debido a sus concomitancias con el Patronato de Correos, Telecomunicación y Caja Postal de Ahorros, en el Decreto de 12 de Abril de 1957, que crea el Patronato de Viviendas del Parque Móvil. Se le atribuye personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuación para poder cumplir sus fines.

El órgano rector encargado de trazar las directrices de la construcción de viviendas era el Consejo de Administración, que a su vez contaba con un

Presidente de dicho Consejo, otro Presidente Delegado, Jefe de Asuntos Sociales e Información, Tesorero-Contador, Jefe de la Oficina de Obras y Administrador de cada edificio en particular.

C) Los Patronatos de Viviendas de la Guardia Civil y del Santo Angel de la Guarda de la Policía Armada, ambos son coincidentes desde su formación por Decretos 477 y 478 de 16 de Marzo de 1961. Su estructura es exactamente igual para los dos, que son organismos autónomos dependientes del Ministerio de Gobernación, hoy del Interior, gozando de autonomía administrativa y personalidad jurídica propia. Estos Patronatos tenían como objetivo fundamental el facilitar viviendas en régimen de Arrendamiento o acceso a la propiedad para el personal activo o retirado pertenecientes a los cuerpos integrados en los patronatos.

El Instituto Nacional de la Vivienda ha venido colaborando con los respectivos patronatos, por medio de ayudas financieras consistentes en anticipos, sobre todo en aquellos casos en que las viviendas se destinan a alquiler.

Hemos analizado los Patronatos integrantes del antiguo Ministerio de la Gobernación, hoy del Interior, debido a su similitud, sistemática que continuaremos con los demás Departamentos Ministeriales.

3.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DE OBRAS PUBLICAS

El Patronato de Casas para Funcionarios Técnicos y empleados del Ministerio de Obras Públicas se creó por Decreto de 15 de Febrero de 1952, modificado por el Decreto 2163/1962 de 5 de Septiembre. Los fines del Patronato recogidos en los artículos 1º al 3º del citado Decreto señalan como primordiales, la adjudicación de viviendas tanto en régimen de acceso a la propiedad como la cesión en arrendamiento. Los organismos del Patronato se ajustan al esquema similar de los ya analizados por otros patronatos. Está integrado por el Consejo de Dirección, Comisión Delegada, Gerencia y un órgano supervisor la presidencia del Consejo. Las Delegaciones Provinciales constituyen la organización periférica del Patronato.

El Sistema de adjudicación de viviendas es semejante al estudiado anteriormente para otros patronatos, estableciéndose recursos contra los actos emanados del Consejo de Dirección o resoluciones dictadas por su Comisión Delegada.

4.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE EDUCACION

El Patronato relativo al Ministerio de Educación y Ciencia, hoy desdoblado en dos Departamentos: el de Educación y el de Universidades e Investigación, se creó por Decreto de 21 de Diciembre de 1951, habiéndose de rogado con posterioridad por el Decreto 2560/1962, de 5 de Octubre. Cosa de las características de organismo acogido a la Ley de Entidades Autónomas Estatales, con la finalidad de adquisición y construcción de viviendas, su conservación de las cedidas en alquiler, así como la adjudicación a los beneficiarios de dichas viviendas.

La dirección del Patronato corre a cargo del Consejo del Patronato, Consejo Directivo. Todos los asuntos de carácter administrativo corresponde a la Comisión Permanente; las areas de representación del Patronato corresponden al Presidente del Consejo. En la Actualidad los órganos rectores del Patronato son el Consejo de Administración, el Comité de Dirección, la Gerencia y la Secre

taria, cuyos órganos tienen adjudicado al gobierno y administración.

El Patronato de Casas del Ministerio de Educación, debido al incremento de funcionarios que se produce a partir de la década de los años 60, recibió una fuerte demanda que no ha podido satisfacer a causa de la insuficiencia presupuestaria. En el tema de la adjudicación de viviendas se tenía en cuenta una serie de factores tales como número de familiares, antigüedad en el servicio, tipo de vivienda ocupada en la fecha de la solicitud y capacidad económica del futuro adjudicatario, para hacer frente a la adquisición de la vivienda.

También se podían adjudicar las viviendas en régimen de arrendamiento, cuyo contrato se extinguía por traslado de residencia o por pasar a la situación de excedencia voluntaria, a causa de las innumerables solicitudes que esperaban para la adjudicación de una vivienda. Estas normas, todavía hoy siguen vigentes.

5.- PATRONATO DE CASAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Analicemos ahora las características peculiares del Patronato de Casas del Ministerio de Hacienda, que se crea por Decreto de 30 de Octubre de 1953; con posterioridad y por el Decreto 839/1966 de 24 de Marzo, se reorganizó. Sus fines principales son la adjudicación y edificación de viviendas, así como el mantenimiento y administración de las viviendas cedidas en arrendamiento a los funcionarios.

El Patronato de Casas del Ministerio de Hacienda goza de personalidad y capacidad jurídica propia. Los órganos de gobierno están compuestos por el Consejo de Administración, Comisión Permanente y Gerente, Secretaría, Intervención, Tesorería, Contaduría, Asesoría Jurídica y Delegaciones Locales. Además se nombraba un administrador para cada grupo de viviendas. Las normas para la adjudicación de viviendas las dicta en cada caso el Consejo de Administración, teniéndose en cuenta para las adjudicaciones las necesidades de vivienda, familiares que convi

van con el solicitante, a parte de otras circunstancias que el solicitante crea oportuno alegar. Las viviendas ad judicadas deberán ser domicilio permanente del titular y su familia, igual ocurre con las viviendas cedidas en arrendamiento. ,

6.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE JUSTICIA

Por Decreto de 26 de Noviembre de 1954, se creó el Patronato de Casas para Funcionarios de Justicia, que fue modificado por el Decreto 2078/1968, de 24 de Julio, reconociéndole personalidad jurídica y capacidad plena. Organismo vinculado a la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

Los funcionarios que tenían derecho a ser destinatarios de las viviendas que promoviese el Patronato, bien en régimen de acceso a la propiedad o en arrendamiento, son: los pertenecientes a la carrera judicial y fiscal, Secretarios Judiciales, Oficiales de los Juzgados y Tribunales, Subalternos y Agentes de la Administración de Justicia.

Los órganos rectores de este Patronato son: El Consejo de Dirección, Comité de Gerencia, Secretario, Administrador, Tesorero y Delegados Provinciales. Al

Consejo de Dirección le corresponde la selección de solicitudes, que lleva a cabo de acuerdo con su criterio, la realización de las listas de aspirantes a las viviendas, según los datos aportados por los futuros adjudicatarios, que son discrecionalmente considerados por el Consejo.

El Patronato podía ceder viviendas simplemente en alquiler o con opción de compra, que podían ejercitarlo los adjudicatarios a partir de 15 años y en el plazo de 30; en el contrato se consignaba el precio del alquiler y el precio de compra y sus amortizaciones. El contrato podía ser inscrito en el Registro de la Propiedad. También se adjudicaba el Patronato, viviendas en régimen de venta directa y utilizaba una fórmula u otra según gozaran de amplia protección estatal o no.

7.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE INDUSTRIA

Se creó por Decreto de 21 de Julio de 1955, con posterioridad fue modificado por el Decreto 559/1963, de 21 de Marzo. Goza de personalidad jurídica y capacidad plena. Tiene por finalidad el paliar las necesidades de viviendas mediante la adquisición o construcción de éstas. Los destinatarios de las viviendas son los funcionarios, empleados u obreros de la Administración Central del Ministerio de Industria, en situación de activo o jubilados, así como a sus causahabientes siempre que tengan reconocido haber pasivo con cargo a los presupuestos generales del Estado o a Mutualidades de carácter oficial. Las viviendas pueden adjudicarse en régimen de propiedad o en régimen de arrendamiento.

Los órganos rectores del Patronato son: El Consejo de Dirección, el Comité directivo, el Gerente, Administrador, Tesorero, Secretario. Al Consejo de Dirección le corresponde la competencia de confeccionar, una

vez ponderadas las circunstancias del solicitante, la lista provisional de adjudicatarios para cada promoción, quien además establecerá las condiciones de la adjudicación definitiva dentro del régimen de protección establecido para estas viviendas.

8.- PATRONATO DE CASAS DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Se creó por Decreto de 1 de Julio de 1955 y modificado, por los Decretos 1402/1964 de 6 de Mayo y 2391/1968 de 21 de Noviembre. Sus fines son la edificación y adquisición de viviendas para su posterior cesión en régimen de acceso a la propiedad o en arrendamiento, a los funcionarios pertenecientes a la Presidencia del Gobierno o de sus organismos autónomos, ocupándose del mantenimiento y administración de las cedidas en alquiler.

Igualmente que los anteriores, este Patronato de Casas posee personalidad y capacidad jurídica propia. Sus órganos rectores son: el Consejo de Dirección, la Comisión Permanente, el Gerente que realiza funciones ejecutivas y de gestión, el Secretario, el Tesorero y el Contador.

Serán destinatarios de las viviendas promovidas por el Patronato: 1.- Los funcionarios de carrera y personal que preste sus servicios en la Presiden-

cia del Gobierno. 2.- Los funcionarios de los Organismos Autónomos dependientes del Departamento. 3.- Los anteriores que se encuentren en régimen de olases pasivas. 4.- En el supuesto que no existieran solicitudes suficientes de los anteriores funcionarios, se podrán adjudicar las viviendas a funcionarios de otros Departamentos Ministeriales.

Las viviendas se adjudican con carácter provisional, con un número de orden para poder elegir después la vivienda. El adjudicatario no puede traspasar, arrendar o ceder la vivienda hasta que transcurran 5 años computados a partir de la adjudicación provisional, estableciéndose la sanción de la anulación para su incumplimiento, que impone el Patronato.

Los funcionarios que a juicio del Consejo de Dirección, reúnan los requisitos necesarios, apreciados discrecionalmente, podrán ser adjudicatarios. También podrán ser titulares de las viviendas no cubiertas:

- 1.- Los funcionarios de Presidencia del Gobierno o de sus organismos que se encuentren en situación de excedencia voluntaria o supernumerario.
- 2.- Funcionarios de empleo

eventuales o interinos que presten sus servicios en la Presidencia del Gobierno. 3.- Personal contratado que preste sus servicios en la Presidencia del Gobierno. 4.- Funcionarios de carrera de otros Ministerios. 5.- Familiares de los funcionarios citados anteriormente hasta el segundo grado civil.

Los funcionarios que sean adjudicatarios de una vivienda en régimen de propiedad, de este Patronato u otro de la Administración Pública, no podrán solicitar otra vivienda, salvo que ponga a disposición del Patronato la que tuviera con anterioridad. En el supuesto de que el beneficiario lo fuera de una vivienda en arrendamiento, puede solicitar otra en propiedad, pero se condiciona a la renuncia por parte del arrendatario de la vivienda que lleva aparejada la consecuencia de la extinción del contrato.

Las promociones de viviendas se anunciarán mediante circular emitida por el Consejo de Dirección en la que se hará constar por lo menos, la ubicación de las viviendas, sus características, el precio aproximado y el plazo de solicitud.

Los solicitante deberán aportar además de sus datos personales, declaración de que no es ni ha sido adjudicatario de ninguna vivienda en régimen de propiedad de este Patronato o de cualquiera de los existentes en la Administración Pública, circunstancias familiares, antigüedad en el servicio etc. El Consejo de Dirección podrá solicitar de los peticionarios que justifiquen debidamente las circunstancias expuestas, que serán valoradas de acuerdo a un baremo de puntuación y luego se llevará a cabo una adjudicación provisional.

El Patronato, una vez finalizadas las obras de construcción y declarada la habitabilidad de las viviendas, lleva a cabo la adjudicación definitiva, mediante el otorgamiento de la Escritura Pública en la que se establece el régimen jurídico y económico relativo a este tipo de viviendas.

9.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE AGRICULTURA

Fue creado por el Decreto de 10 de Agosto de 1955, goza de personalidad y capacidad jurídica propia. Los fines esenciales del Patronato son la adquisición, edificación de viviendas, bien para cederlas en arrendamiento o para adjudicarlas en régimen de acceso a la propiedad. Son destinatarios de dichas viviendas, los funcionarios, empleados y personal de los distintos Cuerpos y Plantillas del Ministerio de Agricultura y organismos dependientes del mismo, independientemente que estén afectados a los servicios centrales o periféricos del mismo. El Consejo podrá anunciar las promociones de viviendas una vez construidas o solamente en proyecto de edificación, para que en plazo oportuno lleven a cabo sus peticiones. Los requisitos de adjudicación serán siempre los mismos para las distintas promociones que el Patronato realice, que son fijadas por el Consejo de Dirección, acomodándose a los intereses de los beneficiarios. Se establece por el Patronato la prohibición de enajenar, arrendar o cualquier otra forma de cesión, du-

rante el plazo de diez años, para las viviendas que hayan
sido adjudicadas en propiedad.

10.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE COMERCIO

Se creó por Decreto de 10 de Agosto de 1955, que le atribuye personalidad y capacidad jurídica propia y plena. Los fines encomendados al Patronato son la adquisición y construcción de viviendas para cederlas en propiedad, y de otro lado el mantenimiento y administración de las viviendas adjudicada en alquiler. Los destinatarios de las viviendas que se construyan o adquirieran del Patronato, podían ser los funcionarios del Ministerio de Comercio, así como los integrados en la Subsecretaría de Marina Mercante y los del Instituto de Moneda Extranjera. No están incluidos los funcionarios de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

Los órganos de gobierno del Patronato están integrados por el Consejo de Dirección y el Gerente que son nombrados por el Ministro del Departamento. Además existen otros órganos de colaboración y gestión, como el Secretario, el Administrador, el Tesorero y las Delegacio-

nes Locales.

El Reglamento Orgánico de Adjudicación fue aprobado por Orden Ministerial de 11 de Septiembre de 1963 y modificado en su artículo sexto relativo a las facultades del Consejo de Dirección, por Orden Ministerial de 15 de Septiembre de 1964. El Consejo es el órgano encargado de admitir las solicitudes presentadas, una vez que el proyecto de construcción de viviendas era divulgado, di cho órgano valora con absoluta discrecionalidad las alegaciones formuladas sobre la necesidad de vivienda de los so licitantes. Existe la posibilidad de recurso ante el Minis tro contra el acuerdo del Consejo, el carácter de este recurso es dubitativo, dada la subjetividad y discrecionalidad de la adjudicación, al no ser reglada su actuación. La no ocupación de la vivienda, una vez adjudicada y terminadas las obras, lleva aparejada la pérdida de la condición de beneficiario. Se prohíbe durante ocho años enajenar o arrendar la vivienda.

11.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE CULTURA

El antiguo Patronato del Ministerio de Información y Turismo creado por Decreto de 22 de Septiembre de 1955 y modificado por el Decreto 2312/1961, de 9 de Noviembre, se encuentra en la actualidad integrado en el Ministerio de Cultura, constituyendo el Patronato de Viviendas de dicho Departamento.

El Patronato asume como fines esenciales la adquisición, promoción y edificación de viviendas para su posterior adjudicación en propiedad o en régimen de arrendamiento, al personal que preste sus servicios en el Departamento.

La capacidad para adquirir, disponer y contratar, del Patronato, es plena así como su personalidad jurídica. Se encuentra sometido a la normativa de las Entidades Estatales Autónomas. Los órganos rectores del Patronato están formados por el Consejo de Dirección y un Ge

rente que tendrá como más inmediatos colaboradores, un Secretario que será a su vez del Consejo, y un Administrador Tesorero que asumirá las tareas contables y administrativas de cada promoción de viviendas.

12.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES

Se creó por Decreto de 25 de Noviembre de 1955, con personalidad jurídica y capacidad plena para disponer de sus bienes y obligarse. Se regula por la Ley de Entidades Estatales Autónomas, sus fines son la construcción y adquisición de viviendas, por una parte, para cederlas en propiedad y de otra, la administración y mantenimiento de las adjudicadas en arrendamiento. Los beneficiarios inmediatos son los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Los órganos de gobierno son exactamente los mismos que los de los demás Patronatos: el Consejo de Dirección y el Gerente, designados por el Ministro, además de un Secretario y un Administrador-Tesorero. Este Patronato no ha adquirido las dimensiones de gestión que otros de la Administración Civil del Estado, debido a la proyección de este Departamento en el extranjero.

13.- PATRONATO DE VIVIENDAS DE FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO
DE TRABAJO

Creado por ley de 21 de Julio, 42/1962 y reformado en lo que respecta a los artículos 2º, 3º y 5º por ley 160/1963, de 2 de Diciembre. Es de los únicos Patronatos creados por ley, ya que la mayoría de ellos se crearon por Decretos. Es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y capacidad de obrar plenamente. Los fines esenciales del Patronato son la edificación y adquisición de viviendas para cederlas en propiedad o en alquiler, así como el mantenimiento y administración de estas últimas. Los beneficiarios de las viviendas son los funcionarios y empleados en activo o jubilados y sus causahabientes con derecho a pensión a cargo de los presupuestos del Departamento y de otro lado los funcionarios y empleados de los organismos autónomos y entidades sometidas a la tutela del Ministerio de Trabajo, cuando soliciten su incorporación al Patronato.

Son órganos rectores del Patronato: el

Presidente, que será el Subsecretario del Ministerio de Trabajo. El Consejo de Dirección, El Gerente y el Secretario, completan la organización del Patronato. Las normas de adjudicación son privativas de este Patronato, ya que no están regladas y dependen en cada caso y promoción de viviendas del Consejo de Dirección, quien goza de potestades plenas para dictar las normas generales de adjudicación de acuerdos subjetivos, prestándose por tanto a errores que provocan una injusticia notoria.

14.- PATRONATO DE CASAS PARA FUNCIONARIOS DEL ANTIGUO
MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Fue creado por Decreto 2082/1962 de 25 de Octubre, que fue elevado a rango de ley por el artículo 3 de la Ley 29/1963, de 2 de Marzo. Posee personalidad jurídica y capacidad para toda clase de actos y contratos necesarios para la realización de sus fines. Se configura como organismo autónomo, en la actualidad dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, donde se encuentra encuadrado todo lo relativo al antiguo Ministerio de la Vivivienda.

El Patronato tiene como fin fundamental la edificación de viviendas para cederlas en régimen de arrendamiento o de acceso a la propiedad. Los órganos rectores de ese Patronato son: la Comisión Permanente, que tiene un Presidente que ostenta la representación del Patronato frente a terceros, pero también puede delegar en el Vicepresidente, en el Gerente o en cualquier vocal del Consejo de Administración, máximo órgano del gobierno.

Además existía un Secretario y una oficina técnica, que colaboraba en la gestión. En las provincias existían Delegaciones Locales.

Pueden ser adjudicatarios de las viviendas: 1.- Los funcionarios del Departamento. 2.- Funcionarios de los Organismos Autónomos dependientes del Ministerio. 3.- El personal que desempeñe cargo de funcionario público en el Departamento, nombrado por Decreto u Orden Ministerial. 4.- El personal jubilado y sus causa habientes que perciban haberes pasivos con cargo a los presupuestos generales del Estado o de la Mutualidad de Funcionarios del Departamento. 5.- El personal contratado por el propio Ministerio o sus Organismos Autónomos.

El Patronato comunicará a los posibles adjudicatarios, enumerados anteriormente, la promoción de vivienda existente en el momento, así como los requisitos necesarios para solicitar dichas viviendas. En este Patronato se tienen muy en cuenta los siguientes factores para la adjudicación: 1.- Situación funcional del solicitante. 2.- Necesidades familiares. 3.- Características de la vivienda actual. 4.- Otros factores que a juicio del

Consejo pueden ser de interés para tomarlo en consideración.

Observamos que la discrecionalidad en la adjudicación es menor a la de otros Patronatos en cuanto a los requisitos para el otorgamiento de la vivienda se refiere, no ocurre lo mismo en cuanto a la puntuación de cada concepto que es totalmente discrecional por parte del Consejo de Administración.

La adjudicación definitiva se llevaba a cabo mediante un contrato, una vez construidas las viviendas y autorizada la habitabilidad de las mismas, dicho contrato otorgaba la titularidad plena de la vivienda al adjudicatario, quien tenía que dedicarla a domicilio habitual y de su familia, relacionado en la solicitud y habitarla en un plazo no superior a 90 días desde la entrega de llaves, siendo causa de sanción su incumplimiento. Se prohíbe expresamente enajenar, arrendar, ceder y traspasar la vivienda adjudicada durante 5 años, salvo autorización expresa del Patronato, en casos excepcionales. En el supuesto de arrendamiento, el adjudicatario no podía llevar a cabo el subarrendamiento de la vivienda.

15.- PATRONATO DE VIVIENDAS DEL PATRIMONIO NACIONAL.

Se creó por Decreto 3209/1962, de 29 de Noviembre, que fué posteriormente convalidado como Ley por el artículo tercero de la Ley 29/1963, de 2 de Marzo. Por el Decreto 2480/1967, de 7 de Diciembre fué modificado, pero es evidente que dicha disposición no tiene en absoluto rango de Ley, para poder modificar a otra Ley, por lo que hay que plantearse la dudosa derogación que hace este Decreto en su artículo 7. En estricta legalidad solo puede admitirse este, a título de Reglamento, en cuanto desarrolla y completa la ley indicada.

El Patronato del Patrimonio Nacional es buen ejemplo de la autarquía franquista, que otorgaba como "premio" a los funcionarios y trabajadores de su plantilla, viviendas en régimen de alquiler, "ad exemplum" cabe citar las viviendas construidas en El Pardo (Madrid), evitando que la iniciativa privada pudiera construir en la zona, hecho que desapareció a partir de la muerte del General Franco. Este caso fue, entre otros, una quiebra mani-

fiesta del principio de subsidiaridad que debe presidir to
da actuación de la Administración Pública.

El Patronato de Viviendas del Patrimo-
nio Nacional goza de personalidad jurídica y capacidad de
obrar plenamente, está vinculado orgánicamente, aunque no
formalmente, a la Jefatura del Estado. Sus órganos recto-
res son el Consejo de Administración, la Gerencia y una Se
cretaría que colabora con la Gerencia en la coordinación
de la actividad del Patronato. El Consejo de Administra-
ción, cuyos miembros son de libre designación, gozaba de
una mayor autonomía que los demás Patronatos de la Adminis-
tración Civil del Estado.

16.- PATRONATO OFICIAL DE LA VIVIENDA PARA FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS DEL EXTINGUIDO MOVIMIENTO

Fue creado por el Decreto 1104/1962 de 11 de Mayo, confiriéndole personalidad jurídica y capacidad plena estando sometido a la fiscalización y control de los Organismos del Movimiento. Su fin esencial era dotar de viviendas adecuadas al personal y servicio de los distintos organismos del Movimiento. El Patronato dependía del Ministro-Secretario General del Movimiento y tenía los siguientes órganos rectores: Consejo de Dirección, Gerencia y Secretaría. El Consejo era el competente para adjudicar las viviendas, quien apreciaba con discrecionalidad las circunstancias alegadas por los peticionarios, que podían ser: 1.- Funcionarios en propiedad de los diferentes Cuerpos y Escalas del Movimiento. 2.- Personal en activo, tales como colaboradores y políticos eventuales. 3.- Jubilados y causahabientes de funcionarios.

Hemos hecho alusión a los grandes rasgos característicos de este Patronato, ya extinguido a par

tir del 1 de Abril de 1977, fecha en la que desaparece la Secretaría General del Movimiento, tras la muerte del General Franco, comenzando una nueva etapa de pluralismo político en España, debido a los grandes recursos que movilizó el "Movimiento" durante la etapa del franquismo.

17.- ENJUICIAMIENTO CRITICO DE LA POLITICA DE LOS PATRONATOS

Hasta aquí hemos estudiado los Patronatos existentes en la Administración Pública. La política de los Patronatos de Viviendas, a nuestro juicio, fue bastante acertada y coherente en la Administración Militar, pero no ha ocurrido lo mismo con los Patronatos de la Administración Civil del Estado, que debido al excesivo subjetivismo y con tendencias al "favoritismo" no ha asumido el verdadero papel que tiene de dotar de viviendas a los funcionarios que realmente lo necesitan.

Por otra parte hay que subrayar la desigualdad existente entre los diversos Patronatos que integran la Administración Pública, respecto a su presupuesto; cuestión que ha provocado graves y comprometidos problemas, ya que muchos de éstos no han podido llevar a cabo una política eficaz de promoción de viviendas.

A nuestro juicio, pensamos que es necesario un planteamiento realista de la política de Patronato.

Apuntamos la idea de crear un Organismo Autónomo que aglutine todos los Patronatos de la Administración Civil del Estado, con un doble fin: por un lado ahorrar gasto público en la gestión, de otro con la conjunción de todos los presupuestos que hoy integran los Patronatos, se conseguiría una mayor eficacia, pudiendo llevar a cabo una política de construcción de viviendas, realista, que ayudaría a paliar el angustioso problema del paro. Este Organismo Autónomo podría adoptar técnicas empresariales que llevarían a una mayor eficacia y agilidad en la gestión. En definitiva, se lograría dotar de una vivienda digna a todo el personal de la primera empresa del país, que es la Administración Pública. Mientras la creación de este Organismo no suceda, solo podemos antonar el requiem de la política de vivienda de los Patronatos.

5.- OTROS ORGANISMOS COLABORADORES.

5.1.- LA OBRA SINDICAL DEL HOGAR Y ARQUITECTURA.

La obra Sindical del Hogar y Arquitectura era un órgano integrado en la Delegación Nacional de Sindicatos, creada en 1940 al comienzo de la autarquía económica del régimen franquista, que absorbió un protagonismo esencial en la política de construcción de viviendas en nuestro país. Sus funciones estaban establecidas en el artículo 99 del Estatuto de la función asistencial que fue aprobado, por Orden Ministerial de 9 de Marzo de 1946.

El cometido principal que asumió la Obra Sindical del Hogar fue la edificación de viviendas de carácter social, por delegación del Instituto Nacional de la Vivienda, siendo un promotor de éste ya que las viviendas pasaban a ser propiedad del I.N.V., una vez construidas por la Obra Sindical del Hogar. Por el Decreto-Ley de 1954, se determinó que la mencionada Obra, asumiera el carácter de promotor único; textualmente se decía en su artículo 1:

"Se encomienda a la Obra Sindical del Hogar en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda, la realización de un plan de construcción de 20.000 viviendas anuales ...".

La Obra Sindical del Hogar podía llevar a cabo la edificación bien por adjudicación de las obras mediante concurso subasta o bien llevadas a cabo directamente. La propiedad de las viviendas que no eran de tipo social correspondía a la Obra. También construía viviendas destinadas a empresas obligadas a edificar de acuerdo con el Decreto de 1 de Julio de 1955.

Con la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura se pretendía contribuir a la creación de un estilo arquitectónico que expresase el contenido, el sentido y las inquietudes del Nacional-Sindicalismo, en cuanto doctrina que representa una peculiar concepción del hombre y de la vida (101).

El verdadero protagonismo de la Obra Sindical del Hogar lo alcanzó a partir de 1947, logrando su esplendor al comienzo de la década de los años 1960, En sus comienzos solamente tenía una misión de carácter burocrático

oo. Las realizaciones llevadas a cabo por dicho organismo no alcanzaron el objetivo pretendido, y a título de ejemplo cabe citar el Plan Nacional de la Vivienda relativo al período 1961 a 1976, en el cual se le adjudicaba la edificación de 170.000 viviendas, de las cuales solamente llevó a cabo una ínfima parte, como lo demuestra el cuadro que exponemos a continuación (102):

PERIODO	Viviendas Cpnstruidas por la O.S.H.	Total Viviendas de P.O.	Tanto por oiento
1947-54	24.373	151.422	16,1
1955-57	76.526	190.185	40,2
1958-59			
1960	15.336	127.518	12,0
1961	19.332	134.476	14,4
1962	8.521	147.833	5,8
1963	15.635	187.885	8,3
1964-67			
1968-70	18.000	476.633	3,8
1971-72			
1973	21.174	177.323	11,9
1974	14.932	175.783	8,5
1975	17.729	196.466	9,0

Fuentes: "Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo" n° 105,
para los periodos de 1947-57 y 1968-70. Memo-
rias del I.N.V. para los periodos restantes.

La O.S.H.A., desarrolló el programa de las Unidades Vecinales de absorción (UVA), poblados de viviendas tendientes a eliminar las barracas existentes en las grandes ciudades, tales como Madrid y Barcelona. En el trienio 1961-1964 se edificaron 17.033 viviendas de este tipo "que se hicieron tristemente famosas por la celeridad con que alcanzaron la situación de ruinosas. Tal era la peculiar concepción del hombre y de la vida" (103). En Madrid las UVA fueron levantadas en un tiempo record, de los tres meses de verano de 1963. En total 6.585 albergues que habían sido considerados como una solución provisional y con una vigencia de 5 años, después de los cuales, en teoría, sus habitantes deberían pasar a barrios con mejores condiciones de habitabilidad (104).

En la comarca de Barcelona durante 1968, se proyectaron tres importantes UVA: Pomar (Badalona, 1.634 viviendas), Conco Rosas (Sant Boi, 1.500 viviendas) y San Cosme (El Prat, 2.301 viviendas) (105).

Al comienzo de la década de los 70, la O.S.H.A., ligada al Sindicato Vertical desde sus orígenes, empezó a perder autonomía convirtiéndose en un ente cons-

tructor para el Instituto Nacional de la vivienda, hasta su total extinción.

La nefasta política urbanística de la O.S.H.A. es palpable en todas sus edificaciones, creando grandes colmenas con servicios mínimos, un habitat nada de seable para sus habitantes, que ante la necesidad apremian te de vivienda, no les queda otra posibilidad que aceptarla como son "ad exemplum" el Polígono Sur de Sevilla, La tra- yectoria urbanística seguida, es el "Carácter unitario ce- rrado sobre sí mismo, que los conjuntos residenciales así tratados y proyectados, tienen en nuestra práctica urbanis- tica, facilita el que, sobre la base de una simple red vía ria, muchas veces arcaica, unos tramos proyectados y prác- ticamente inexistentes o un eje de autopista, según los ca- sos, el polígono se utilice como colonización de un terri- torio. Esta ocupación pionera se adapta a veces al plantea- miento vigente, lo transforma, la más de las veces, y lo ignora, en buen número de casos. Estamos en la fase de crea- ción de coronas suburbanas. En un momento posterior dichas coronas quedan saturadas, una vez llevado el valor social y económico de los terrenos, y se pasa a actuar a partir de un nuevo radio de acción más extenso (106).

La O.S.H.A., gozó de amplios medios económicos con los que podría haber llevado una mejora de la realidad urbana, pero la corrupción de sus dirigentes, enmascarados por el sindicato vertical y amparados por el régimen franquista, fue incapaz de llevar a la práctica un programa digno y eficaz, ya que las necesidades de los ciudadanos con rentas más modestas no importaron en absoluto.

Con la creación de la Administración Institucional de servicios socio-profesionales (A.I.S.S.) se dió el primer paso para la supresión del sindicalismo vertical, trayendo como consecuencia la extinción de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura.

5.2.- ENTIDADES CORPORATIVAS.

En primer lugar vamos a señalar las Cámaras de la Propiedad Urbana, que son Corporaciones de Derecho Público, según se califica en el Real Decreto de 16 de Junio de 1907. Las Cámaras podían asumir las funciones de entidades constructoras, por un lado, y por otro, fomentar y construir viviendas protegidas y de renta reducida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.2 de su regla-

mento orgánico, que fue aprobado por Decreto de 10 de Febrero de 1950.

A tenor de la ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de Diciembre de 1958, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana quedan excluidas, no ostentando la condición de Organismos Autónomos. Dichas Cámaras asumen funciones de promoción, aunque muy raras veces la han desempeñado. Las Cámaras de la Propiedad Inmobiliaria han cumplido las funciones de asesoramiento jurídico inmobiliario a los miembros que la componen.

Hemos analizado en breves trazos, el papel que como promotor de viviendas, puede asumir las Cámaras de la Propiedad inmobiliaria, no entramos en más detalles, ya que no han asumido un verdadero protagonismo en la promoción de viviendas de nuestro país.

Otras Entidades de tipo Corporativo, tales como la Cámara de Comercio, Agricultura, Mineras y los Colegios de Abogados, Notarios, Arquitectos, Médicos, etc, que son también Corporaciones de Derecho Público, que normalmente están constituidas por personas del mismo

"status" o profesión, para defender tanto sus intereses como los colectivos. Estas entidades corporativas promueven viviendas para sus propios socios o miembros. Normalmente estos Colegios operan en forma de Cooperativas, acogiendo-se a los beneficios que otorgan la vigente ley de Cooperativas. También ahorran todos los gastos de promoción de una Inmobiliaria particular, constituyéndose paralelamente en una Comunidad de Propietarios, donde el costo de la gestión de la construcción de las viviendas, suele estar muy por debajo de los precios del mercado, alcanzando hasta un 30 %, fórmula de operación inmobiliaria que ha venido aumentando considerablemente en la última década, por las Entidades Corporativas. A título de ejemplo, las viviendas construidas por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en la Avda. de la Paz.

En el momento actual, estas Entidades Profesionales, han visto mermadas sus posibilidades para promover viviendas, debido a la falta de financiación bancaria y las limitaciones que le son impuestas por la Caja de Ahorros, ya que la cantidad financiada alcanza una cantidad muy pequeña del costo de la vivienda, teniendo que ser cada miembro el que aporte el pago del resto, a lo que hay que

añadir las dificultades económicas por las que atraviesan algunos Colegios Profesionales.

Al margen de las Entidades Corporativas, cabe citar las Mutualidades y Montepíos libres que también podían asumir la función de promotores de viviendas, para sus mutualistas, a quien el Instituto Nacional de la Vivienda podía concederles la condición de "Entidades Benéficas Constructoras", así como el adjudicarles todos los beneficios de la legislación de "Viviendas Protegidas", siempre que el destino de las viviendas fuera el domicilio permanente del mutualista y de su familia.

Otro Organismo a señalar como promotor de viviendas, es el Instituto Social de la Marina, que tenía la condición de "Entidad Constructora" atribuido por el Decreto de 13 de Abril de 1945, ya que uno de sus fines sociales que tenía que cumplir era la edificación de viviendas, su ámbito de acción abarca a los trabajadores del mar, para los que llevaba a cabo construcciones de viviendas. Por el Decreto 2729/1966, de 20 de Octubre, se le atribuye la condición de promotor que el Instituto Nacional de la Vivienda le otorgaba y le enajenaba solares para sus poste

rior edificación.

Dentro del estudio de Organismos Colaboradores en la construcción de viviendas que estamos analizando, vamos a citar también la labor desempeñada por el Instituto Nacional de Colonización, Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, que ha llevado a cabo la construcción de numerosos poblados en zonas rurales. Como ejemplo cabe señalar la construcción en Badajoz y Andalucía de muchas viviendas de ese tipo. El Instituto Nacional de Colonización tenía el rango de promotor, otorgado por el I.N.V., de acuerdo con lo establecido.

5.3.- ENTIDADES DE CREDITO OFICIAL

El papel fundamental que ocupa dentro de la Economía de la Construcción de Viviendas, ha llevado siempre a una preocupación por parte de la Administración y de las Entidades de Crédito Oficial, ya que el problema de financiación es una constante planteada en cualquier plan de construcción de viviendas.

Vamos a analizar las principales Entida

des de Crédito Oficial que tienen influencia en el mercado inmobiliario.

A— El Banco Hipotecario de España.

El Banco Hipotecario de España fue creado por ley de 2 de Diciembre de 1872. El funcionamiento de este Banco, así como su puesta en marcha, fue sacado a concurso por el Estado, llevándose a cabo la adjudicación en 1873 al Banco de París y de los Países Bajos. El Banco Hipotecario comenzó a funcionar, realizando las siguientes operaciones:

1.— Concesión de Créditos a los particulares, con garantía hipotecaria de hasta la mitad del valor de las fincas inscritas a nombre de los interesados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

2.— Préstamos a las Corporaciones Locales o Diputaciones Provinciales, pero no con la garantía hipotecaria de sus bienes, sino con la que el Estado concedía a dichas Corporaciones la facultad de establecer arbitrios especiales, que tuvieran como fin primordial la amortiza-

ción del crédito.

3.- Los créditos se concedían a medio y largo plazo.

El Banco Hipotecario nació al hilo de dos instituciones básicas para su posterior trayectoria, de un lado la desamortización de bienes improductivos que hizo que se dispusiera de un gran número de fincas rústicas susceptibles de ser hipotecadas por sus nuevos adquirentes para poner en rendimiento dichas fincas, de otro lado la creación del Registro de la Propiedad y la aparición de la legislación hipotecaria, que lograron un perfecto funcionamiento coadyuvante a la garantía de los créditos por el Banco.

Esta entidad de crédito ha venido aportando al sector inmobiliario una valiosa ayuda, ya que la concesión de hipotecas al constructor, facilitaba la financiación de la obra, y los futuros adjudicatarios obtenían también de esta manera un aplazamiento de pago, evitando un mayor desembolso inicial al adquirir la vivienda.

El Banco Hipotecario de España vino realizando ampliamente este tipo de operaciones hasta que comenzaron, al principio de la década de los años 1970, la política de restricciones crediticias debido a la escasez de dinero y por otra parte frenar la inflación, como consecuencia de ello, los tipos de interés han venido alcanzando cifras espectaculares y la morosidad con que se han concedido los créditos hipotecarios sobre inmuebles, ha sido muy notable, provocando todo ello una rigidez que ha contribuido a una paralización destacable del sector construcción, aumentando considerablemente el número de trabajadores en paro.

En los últimos años el Banco Hipotecario ha lanzado una emisión de cédulas hipotecarias con el objetivo principal de financiar la construcción de viviendas sociales. Dichas cédulas han tenido gran aceptación en el mercado de inversión, ya que desgravan en la liquidación del impuesto General sobre las Rentas. El Banco Hipotecario de España pese a la crítica situación económica por la que atraviesa el país, sigue ocupando un papel relevante en la financiación de viviendas bien de protección oficial o de carácter privado.

B.- Las Cajas de Ahorros.

Las Cajas de Ahorro son Entidades, generalmente fundaciones, sometidas al protectorado del Estado sin ánimo de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Consejo o Juntas gratuitas, dedicadas a la administración de depósitos de ahorro ajeno y que destinan sus beneficios, cuando lo obtuvieron, a obras benéfico-sociales; definición amplia que expone el cometido de dichas Entidades.

Las Cajas de Ahorros en un inicio dependieron del Ministerio de Trabajo, por el carácter social de las actividades que desempeñaban dichas entidades. En la actualidad, y dado el volumen de sus operaciones, su naturaleza y la importancia económica y financiera de las mismas, han pasado a la dependencia directa del Ministerio de Hacienda. A finales del siglo XIX es cuando comenzó a funcionar, asumiendo la labor paralela del Monte de Piedad, que facilitaba préstamos mediante pignoración de objetos en garantía de los mismos. Si, transcurrido el plazo en que el préstamo había de devolverse, el crédito no se reintegraba, los objetos pignoralados se vendían en subasta pública. Fue el Real

Decreto de 29 de Junio de 1853 quien ordenó el establecimiento de Cajas de Ahorro en las capitales de provincia, siendo los entes fundadores las Diputaciones y Municipios, sin que ello significara que las Cajas fueran organismos de la Diputación ni presten servicios públicos.

El Decreto-ley de 14 de Marzo de 1933 aprueba el Estatuto regulador de las Cajas de Ahorro, que se agrupan integrando la Confederación de las Cajas de Ahorros, que alcanza una enorme importancia desde el punto de vista financiero, puesto que es la gran entidad del país, que actúa en el mercado de capitales.

La Confederación de Cajas de Ahorros tiene que realizar determinadas inversiones fijadas por el Ministerio de Hacienda de acuerdo con lo establecido en el Decreto de 26 de Marzo de 1964. Respecto al tema de la vivienda que nos ocupa, las Cajas tienen que destinar parte de sus recursos en la construcción de viviendas y paralelamente conceder préstamos a sus impositores para facilitarles el acceso a la propiedad (107).

Las Cajas de Ahorros asumen también la

función de otorgar crédito hipotecario para la adquisición de viviendas, siendo los plazos de amortización de dichos préstamos, superiores a los que concede el Banco Hipotecario de España.

C A P I T U L O V.

REGIMEN JURIDICO ACTUAL DE LA GESTION DE LA VIVIENDA

I.- LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL. NORMATIVA APLICABLE

En el momento de llevar a cabo la redacción del presente capítulo sobre Régimen Jurídico material concreto sobre la gestión de la vivienda, se encuentra ya, en el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda.

Ahora vamos a analizar el régimen jurídico vigente, partiendo del Decreto 2960/76, de 12 de Noviembre, que aprueba el texto refundido de la legislación de viviendas de Protección Oficial, que deroga el Decreto de 24 de Julio de 1963 y al Decreto de 30 de Julio de 1976.

1.1.- CONCEPTO DE VIVIENDA DE PROTECCION OFICIAL.

Se entiende por viviendas de protección Oficial las que dentro de los planes generales de viviendas y programas de actuación se construyen con arreglo a la Ley. Su uso, conservación y aprovechamiento se regirán durante cincuenta años por esta legislación.

La protección alcanza a los locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización.

También son objeto de protección, los alojamientos construidos por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda para remediar necesidades apremiantes de carácter social.

1.2.- CLASES DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL.

Las Viviendas de Protección Oficial se clasifican en dos grupos:

1º.- Aquellas para cuya financiación no se conceda subvención, primas, auxilios o anticipos por el Instituto Nacional de la Vivienda.

2º.- Viviendas Sociales: Las que sean calificadas como tales por el Ministerio, si cumplen las características técnicas y económicas y los condicionamientos subjetivos, y reciban los beneficios correspondientes.

El Gobierno podrá conceder, por Decreto, el régimen que se establece para las Viviendas Sociales, a las construcciones destinadas a fines públicos o sociales que hayan de preverse con arreglo a la ley del suelo y estén enclavadas en los grupos de Viviendas Sociales o afectadas a su utilización por sus beneficiarios.

El Instituto Nacional de la Vivienda otorga la calificación de Vivienda de Protección Oficial a los proyectos que reúnen las condiciones objetivas exigibles y cuya realización y protección estime de interés. En este acto administrativo se determina el número y grupo de las viviendas, locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, y obras de urbanización que comprende; el régimen de uso y utilización, los beneficios que se otorgan y el plazo de iniciación y terminación de las obras.

La calificación de viviendas del grupo primero se hace provisionalmente sobre proyecto. En ningún caso se otorga la calificación de viviendas de este grupo a proyectos de edificios y obras ya iniciados. Excepcionalmente se otorga a edificios públicos que reglamentariamente se determinen, aún cuando la construcción esté iniciada,

siempre que el Instituto Nacional de la Vivienda aprecie la existencia de razones que lo aconsejen.

Terminada la construcción de las obras de cada proyecto, o de alguna de las fases del mismo, cuando así se autorice, el Instituto Nacional de la Vivienda, previa la correspondiente inspección, otorga la calificación definitiva de Vivienda de Protección Oficial del Grupo Primero, si las obras se hubiesen ajustado al proyecto calificado provisionalmente o modificaciones en él introducidas previa aprobación del mencionado Instituto.

La calificación objetiva de Vivienda Social se otorga previa comprobación de que una edificación reúna los requisitos de diseño, calidad y precio fijado para tal vivienda. Además los beneficiarios de estas viviendas deben reunir los condicionantes subjetivos que se establecen y que sirvan de base para conceder la calificación subjetiva correspondiente.

La condición de Vivienda de Protección Oficial se extingue: a) Por el término del plazo de cincuenta años. b) Por descalificación.

1.3.- COMPETENCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA
EN LA MATERIA.

Con sujeción a las directrices generales del Gobierno, y en inmediata dependencia del Ministerio del ramo, incumbe al Instituto Nacional de la Vivienda, la ordenación, policía, fomento y gestión de la construcción de Viviendas de Protección Oficial y el régimen de uso, conservación y aprovechamiento de ellas.

Son competencia específica del Instituto Nacional de la Vivienda:

a) Fomentar el concurso de la iniciativa privada en la edificación de toda clase de viviendas.

b) Orientar la construcción de viviendas en beneficio de los sectores más necesitados.

c) Ordenar y dirigir técnicamente esta actividad constructiva con la colaboración, en su caso, de los organismos oficiales interesados.

d) Proteger la edificación de viviendas, locales de negocio, servicio y edificaciones complementarias, adquisición de terrenos y ejecución de obras de urbanización, concediendo los beneficios establecidos en esta ley y velando por el mejor uso, conservación y aprovechamiento de lo construido.

e) Adquirir y constituir reservas de terreno para su urbanización y parcelación con destino a la construcción de viviendas de protección oficial de conformidad con lo dispuesto en la ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido, aprobado por Decreto de 9 de Abril de 1976. Los solares resultantes podrán ser enajenados. La adquisición, urbanización y parcelación podrá encargarse a cualquiera de los órganos urbanísticos dependientes del Ministerio.

f) Apoyar financieramente la obtención de viviendas sociales por los calificados como beneficiarios de las mismas.

g) Constituir y formar parte de asociaciones y sociedades mixtas y consorcio que ejecuten en colaboración

boración con las corporaciones locales y otros entes públicos o la iniciativa privada, programas de construcción de viviendas sociales.

h) Adquirir viviendas edificadas por terceros o financiar su construcción siempre que reúnan las características objetivas exigidas para las viviendas sociales. La aplicación de los fondos presupuestarios, se lleva a cabo entre los Ministerios competentes en la materia.

1.4.- LOS PLANES GENERALES DE VIVIENDA.

Los planes generales de vivienda abarcarán los siguientes extremos:

1) Necesidades de Viviendas y su distribución en grupos referidos al periodo que abarca el Plan.

2) Locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización necesarios en las agrupaciones de viviendas que com-

prendan el plan.

3) Provisión de recursos precisos para atender a las necesidades establecidas.

4) Programación según las especies de promoción y estudio de las bases de financiación que sean aconsejables.

5) Propuesta de las medidas que se es timen precisas para la ejecución y mayor eficacia del plan.

Dentro de cada plan, y de acuerdo con las circunstancias coyunturales, la Dirección General de la Vivienda formulará periódicamente programas de actuación para su desarrollo.

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, podrá asimismo convocar concurso público para la promoción y construcción de viviendas, señalando los porcentajes que correspondan a cada uno de los grupos de las de protección oficial.

1.5.- LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL.

Podrán ser promotores de viviendas de protección oficial:

a) Los particulares que individualmente o agrupados construyan viviendas para sí, para cederlas en arrendamiento o para venderlas.

b) Las Sociedades inmobiliarias y empresas constructoras que edifiquen viviendas para arrendarlas o venderlas.

c) Las corporaciones locales, mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en su legislación para la prestación de servicios.

d) Los patronatos provinciales o municipales que se constituyan con el exclusivo objeto de construir viviendas con destino al personal de su plantilla, sea administrativo, técnico, de servicios especiales o subalterno, en situación de activo o jubilado, así como las personas de sus familias, siempre que tengan reconocida

pensión como causahabiente del mismo. Estos patronatos podrán construir también las viviendas necesarias para los funcionarios públicos que no formen parte de su plantilla y que hayan de residir en la respectiva provincia o término municipal.

e) La Administración del Estado, los Organismos Oficiales por si mismos o mediante la creación de patronatos con destino a sus funcionarios, empleados u obreros, ya se hallen en situación activa, reserva, retirados o jubilados, así como sus causahabientes, siempre que estos últimos tengan reconocido haber pasivo con cargo a los presupuestos generales del Estado o Mutualidades de carácter oficial.

f) El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

g) El Instituto Social de la Marina.

h) Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

i) Las Corporaciones y los Colegios Profesionales, respecto a viviendas destinadas a sus miembros o colegiados y empleados.

j) Las Cooperativas de Vivienda con destino exclusivo a sus asociados, y las Mutualidades y Montepíos libres.

k) Las Entidades benéficas de construcción.

l) Las Cajas de Ahorro.

11) Las Empresas Industriales, Agrícolas y Comerciales que reglamentariamente estén obligadas a construir viviendas para dar alojamiento a su personal y las que aún sin estar obligadas las construyen.

m) Las Diócesis y Parroquias para los sacerdotes y auxiliares adscritos a su servicio.

n) Las Asociaciones o Sociedades mixtas y Consorcios que a tal fin se constituyan en colaboración con las Corporaciones Locales, otros Entes Públicos o

la iniciativa privada, y que tengan por finalidad programas de construcción de viviendas sociales, a petición de los particulares o de los entes públicos referidos, teniendo en cuenta circunstancias de desarrollo regional o necesidad social.

H) Los que por Decreto puedan ser incorporados a esta relación que hemos aludido.

Excepcionalmente y cuando se trate de atender necesidades de carácter social en defecto de la iniciativa de los promotores antes indicados, el Instituto Nacional de la Vivienda previa aprobación del Ministro del Departamento podrá encargar a cualquiera de las Entidades Oficiales, la construcción de viviendas de protección oficial en la localidad que se estime preciso o bien llevar a cabo directamente la construcción de dichas viviendas de acuerdo con las normas aplicables a la contratación de organismos autónomos. Podrá concederse en estos casos a los promotores designados, una financiación especial por la totalidad del presupuesto.

1.6.- MEDIDAS DE FOMENTO.

La Administración podrá utilizar técnicas de fomento de construcción de viviendas de protección oficial que consistirán en el otorgamiento de los siguientes beneficios:

1) Exenciones y bonificaciones tributarias.

2) Préstamos con interés.

3) Cantidades para complementar la amortización y pago de intereses de los préstamos que las Entidades Oficiales de Crédito, Banca privada o Cajas de Ahorro otorguen a los adquirentes de viviendas sociales o para financiar su construcción.

4) Subvenciones y primas a fondo perdido.

5) Derecho a la expropiación forzosa de terrenos.

Gozarán de exención total del impuesto sobre transmisiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: A) En cuanto grava las transmisiones intervivos los actos y contratos siguientes:

1.- Los contratos de promesa de venta, adquisición por título oneroso, arrendamiento y cesión gratuita de los terrenos, así como los del derecho de superficie y de elevación de edificios que se otorgue con la finalidad de construir viviendas de protección oficial, la existencia de construcciones que hayan de derribarse para edificar, no será obstáculo para gozar de la exención. Para el reconocimiento de esta exención bastará que se consigne en el documento que el contrato se otorga con la finalidad de construir viviendas de protección oficial y que dará sin efecto si transcurriesen tres años a partir de dicho reconocimiento sin que se obtenga la calificación provisional u objetiva.

2.- La primera transmisión, cuando tenga lugar por actos intervivos del dominio de las viviendas de protección oficial, ya se haga por edificios, bloques completos o separadamente de viviendas o locales, así como la de los servicios de urbanización, siempre que

tenga lugar dentro de los seis años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas del grupo primero o a la terminación de las viviendas sociales. Este plazo será de veinte años cuando la transmisión tenga por objeto viviendas calificadas para ser cedidas en arrendamiento. La venta anterior a dichos momentos deberá sujetarse, para gozar de la exención, a los requisitos establecidos en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. Esta exención se aplicará a la primera y posteriores transmisiones, así como a la resolución, aún por mutuo acuerdo, que otorgue el I.N.V. en el plazo de veinte años, a partir de la terminación de las viviendas a que dichos actos o contratos se refiere.

3.- Las dotaciones de Entidades Públicas o benéficas con destino a la financiación de la construcción de viviendas de protección oficial, así como para su adquisición al objeto de cederlas en régimen de arrendamiento.

4.- La Constitución, modificación, ampliación, división, prorroga expresa o cancelación de hipotecas establecidas en garantía de anticipos sin interés otorgados por el Instituto Nacional de la Vivienda en con-

cepto de auxilio directo para la construcción de viviendas de protección Oficial; la constitución y cancelación de la garantía para asegurar el pago del precio aplazado en la Compraventa de viviendas acogidas a dicha protección y las que han de construir los promotores de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

5.- Los contratos de préstamo hipotecario que se soliciten antes de obtener la calificación definitiva de viviendas del grupo primero o después de obtener la calificación definitiva de viviendas sociales, cualquiera que fuese la fecha de su concesión y antes de la terminación de las viviendas, así como la ampliación, modificación, división, prórroga expresa o extinción de dichos préstamos.

6.- La modificación de hipotecas constituidas en garantía de préstamos destinados a la construcción de viviendas de protección oficial.

7.- Los préstamos, anticipos, subvenciones y primas otorgadas por el Instituto Nacional de la Vivienda y su modificación, división, prórroga, amorti-

zación y extinción.

8.- La constitución, ampliación de capital y fusión de las sociedades inmobiliarias, cuya finalidad exclusiva sea la construcción, promoción o explotación en arrendamiento de viviendas de protección oficial.

B) En cuanto grava los actos jurídicos documentados: las escrituras públicas de segregación como agrupación y agregación de terrenos que se destinen a la construcción de viviendas de protección oficial, las que se otorguen para la segregación de viviendas, locales de negocio, edificios y servicios complementarios acogidos a dicha protección.

Los préstamos del I.N.V. concedidos a los adquirentes de viviendas sociales gozarán de la exención del impuesto de rentas del capital.

Asimismo gozarán de una bonificación del 90 % del impuesto sobre la renta del capital:

1.- Los intereses de los préstamos

hipotecarios concedidos por entidades de crédito a cualquier grupo para financiar la construcción o adquisición de viviendas de protección oficial, siempre que dichos intereses no excedan del 4,5 %.

2.- Los intereses de los préstamos concedidos por las entidades o empresas a su personal que se destinen a la adquisición de viviendas de protección oficial o para la adquisición de las que disfruten actualmente en alquiler, con destino a domicilio habitual, y siempre que el interés no exceda del 4,5 %.

3.- También gozarán de una bonificación del 50 % del impuesto sobre renta de capital los intereses que devenguen los precios aplazados de viviendas de protección oficial en primera enajenación, siempre que dichos intereses no excedan también del 4,5 %.

Gozarán de una bonificación del 90 % de la parte de cuota del impuesto sobre la Renta de Sociedades y demás entidades jurídicas, que correspondan a los beneficios que las sociedades y demás sociedades destinen e inviertan:

1.- En la construcción de las viviendas de protección oficial, siempre que dichas viviendas sean destinadas exclusivamente a su personal.

2.- En la suscripción de obligaciones emitidas por el Instituto Nacional de la Vivienda o por entidades constructoras autorizadas por el mismo y cuya finalidad sea la construcción de viviendas de protección oficial.

3.- En la suscripción de obligaciones emitidas por promotores de viviendas de protección oficial para su explotación en forma de arriendo, cuando sea autorizada la emisión por el Ministerio competente y también con carácter especial por el de Hacienda. Serán sometidos a gravamen en su 90 %, el producto de la enajenación de los referidos valores no aplicado a idéntica finalidad, si entre la suscripción y la venta no hubiesen transcurrido cinco años. Lo anteriormente establecido no será de aplicación en los casos de amortización de títulos con arreglo al cuadro previsto en su emisión.

Las dotaciones a la previsión para in-

versiones que se acuerden por las entidades gravadas en el impuesto general sobre la renta de sociedades y demás entidades jurídicas y por las personas físicas gravadas en el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, que correspondan a inversiones anticipadas consistentes en la construcción de viviendas sociales, que se acepten por la Administración, y que efectivamente se realicen desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de Julio.

También estarán exentas del impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, las ejecuciones de obra, con o sin aportación de material, consecuencia de contratos directamente formalizados entre el promotor y el constructor que tengan por objeto la construcción de las siguientes viviendas de protección oficial:

a) Las viviendas sociales.

b) Las viviendas de protección oficial del grupo 1º cuyo coste no exceda del límite que se establezca en cada caso por la legislación vigente sobre viviendas de protección oficial y siempre que cumplan los demás

requisitos exigidos por la misma.

Las viviendas de protección oficial gozarán durante un plazo de 20 años, a partir de la fecha de terminación de la construcción, de una bonificación del 90 % de la base imponible de la contribución territorial urbana, así como de todo recargo, arbitrio, derecho o tasa establecido por el Estado, las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares o Ayuntamientos, incluso los que gravan la ejecución misma de las obras, aún cuando éstos fueran exigibles con anterioridad a dicha fecha. Se exceptúa de la bonificación, las tasas y contribuciones especiales que pudieran establecer para la realización de las obras y servicios de urbanización.

Se establece también como medida de fomento el beneficio de la expropiación forzosa que podrán obtener los promotores de viviendas de protección oficial para la construcción de aquéllas. La expropiación podrá hacerse extensiva, tanto a los derechos reales como personales que afecten a los inmuebles. La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación se hará por acuerdo del Consejo de Ministros y habrá de recaer sobre un proyecto

aprobado por el I.N.V., en el que resulte demostrada la conveniencia de su ejecución y la negativa de los titulares a enajenar a un precio razonable. Para esta declaración se hace referencia y será preciso, que en el oportuno expediente figure el informe favorable del Ayuntamiento y del órgano urbanístico competente. Los proyectos declarados urgentes se ajustarán a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954, relativa a la expropiación por razones de vivienda y urbanismo.

Para que pueda ser concedido el beneficio de expropiación forzosa, será preciso que el proyecto de construcción afecte a solares que hubieren sido declarados aptos para la construcción de viviendas acogidas al régimen de esta ley, de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes generales o parciales, planes especiales o programas de actuación.

La transmisión de dominio de los inmuebles expropiados se considerará como documento auténtico para la inscripción a su favor en el Registro de la Propiedad, el acta de posesión del inmueble ocupado acompañado del correspondiente recibo del pago efectuado o del resguardo del

depósito del importe del justiprecio fijado por la Administración, o en su caso por el Jurado de Expropiación. Dicho documento tendrá todo el valor y eficacia de un título de propiedad a favor del beneficiario de la expropiación.

1.7.- FINANCIACION.

A los promotores y adquirentes de viviendas de protección oficial se les concederán préstamos por el Banco del Crédito a la Construcción y las demás entidades oficiales de crédito, tendrán un trato cualificados consistentes en:

a) Tipo de interés fijado por el Gobierno para cada programa de actuación de construcción de viviendas.

b) Exenciones y bonificaciones tributarias.

c) Garantía de primera hipoteca sobre el terreno y construcciones.

d) Garantía adicional de pago por el Instituto Nacional de la Vivienda cuando circunstancias extraordinarias lo aconsejen.

La tramitación se hará en un único expediente. La cuantía de estos préstamos que se fijará a través de las normas dictadas por el Ministerio de Hacienda a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, no podrá exceder en las viviendas del grupo 1º del 60 por ciento del presupuesto total y en las viviendas sociales del 80 por ciento del mismo presupuesto.

Las entidades oficiales de crédito podrán acceder a la posposición de la hipoteca constituida a su favor cuando consideren que la garantía que de ello resulte es suficiente para la efectividad de sus créditos.

El Instituto Nacional de la Vivienda podrá conceder préstamos por interés cuando el interés social de los proyectos y el carácter público de los promotores así lo aconseje.

También se concederán préstamos a los

adquirentes de viviendas sociales por el Instituto Nacional de la Vivienda en las condiciones financieras que reglamentariamente se establezcan.

Las corporaciones locales, conforme a su legislación específica quedan autorizadas para concertar préstamos y emitir obligaciones con destino a la construcción de viviendas de protección oficial y adquisición de los terrenos precisos.

Los préstamos podrán concertarse con el Banco de Crédito Local de España o cualquier otra entidad de Crédito, oficial o privada.

Servirán de base a la previsión de inversiones, que se financien con estas operaciones de crédito, el importe de la tasación pericial de los terrenos que haya acordado adquirir la Corporación y, en su caso, el proyecto de las obras al que se acompañaran los estudios financieros y las condiciones de préstamo o de las emisiones de obligaciones para cubrir la aportación asignada a la Entidad.

Para que el Instituto Nacional de la Vi

vienda conceda la calificación provisional u objetiva a los proyectos de construcción de viviendas de protección oficial, será indispensable, justificar la aprobación del presupuesto o programa de actuación en que se prevean las inversiones para obras.

Los adquirentes de Viviendas sociales podrán ser ayudados por el I.N.V. en las cuotas de amortización e interés de los préstamos que las Entidades Oficiales de Crédito, Banca Privada y Cajas de Ahorro les concedan para la adquisición de su vivienda en las cuantías y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

La aportación del Instituto y los préstamos señalados deberán ser garantizados por hipoteca de la vivienda a cuya adquisición se destine, a favor de la entidad financiera prestamista y del Instituto Nacional de la Vivienda. Para acreditar los pagos hechos por dichos conceptos bastará al Instituto, con certificación expedida con referencia a su contabilidad.

De-ntro de los créditos presupuestarios el I.N.V. podrá conceder subvenciones a la construc-

ción de viviendas sociales, en la cuantía y condiciones que se establezcan mediante Decreto. Tendrán preferencia para su concesión las viviendas que se promuevan por corporaciones públicas, asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y cooperativas fiscalmente protegidas. Las subvenciones percibidas reducirán el precio de la vivienda en la cantidad íntegra en que consistan.

Las Cajas de Ahorro y la Banca privada podrán constituir fondos de capitalización, integrados por las aportaciones de los adjudicatarios adquirentes de viviendas sociales. Dichos fondos podrán quedar afectados al pago de la amortización e intereses de los créditos que hubieran sido precisos concertar para la adquisición de las referidas viviendas.

El Banco Hipotecario dentro de los límites y con las condiciones que exija el Ministerio de Hacienda, podrá emitir cédulas para la financiación de viviendas sociales, sin perjuicio de los créditos que se destinen a igual finalidad por el Banco de Crédito a la Construcción. A dichas cédulas que podrán declararse en el coeficiente de fondos públicos de Cajas de Ahorro.

1.8.- USO Y UTILIZACION.

El régimen de uso y utilización de las viviendas de protección oficial en las condiciones y con las modalidades establecidas en la ley, podrá ser:

- 1) Uso propio.
- 2) Arrendamiento.
- 3) Venta al contado o con precio aplazado total o parcialmente, en bloque o separadamente por viviendas.
- 4) Acceso diferido a la propiedad.
- 5) Cesión gratuita en propiedad o en uso..

Las viviendas de protección oficial se dedicarán exclusivamente a residencia habitual y permanente, sin que bajo ningún pretexto pueda dárseles uso distinto. Nadie podrá reservarse o disfrutar para uso propio,

cualquiera que sea el título, mas de una vivienda. Se exceptúan los cabezas de familia numerosa, si las viviendas constituyeren unidad horizontal o verticalmente. Los propietarios de viviendas de protección oficial vendrán obligados a mantenerlas en buen estado de conservación cuidando de su mantenimiento.

Cuando sea necesaria la realización de obras de conservación o reparación, el Ministerio de Vivienda podrá imponer su ejecución a los propietarios, utilizando para ello los sistemas de ejecución forzosa establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Si en el transcurso de cinco años desde la calificación definitiva de las viviendas del grupo 1º o de la terminación de las sociales se manifestaren vicios o defectos de la construcción que hicieren necesarias obras de reparación, podrá imponer su ejecución al promotor o regularlas a costa de estas. Para asegurar el cumplimiento, en su caso, de tal obligación, el promotor habrá de constituir una garantía en la forma y condiciones que se determine reglamentariamente.

En los edificios que obtengan la calificación de viviendas de protección oficial, los locales cuya superficie no exceda, en relación con el resto de la edificación destinada a viviendas de la proporción que reglamentariamente se señale, podrán dedicarse a usos comerciales, industriales, docentes u oficinas. Estos locales gozarán de los beneficios legales. Su venta y alquiler serán libres.

El uso, aprovechamiento y condiciones de cesión de las edificaciones, equipamiento, servicios complementarios y obras de urbanizaciones se regularán reglamentariamente, de acuerdo con su destino y finalidad.

La cuantía máxima de los precios de venta y renta de las viviendas de protección oficial no excederán de los límites que se establezcan sucesivamente por las disposiciones vigentes. Las rentas de estas viviendas serán revisadas automáticamente cada dos años en función de los módulos de coste de ejecución material por metro cuadrado. Los precios de venta se regirán en cuanto a su fijación, por las normas que a tal efecto se establezcan.

Queda absolutamente prohibido el perci-

bo de cualquier sobre precio, prima o cantidad distinta a la que legalmente corresponda satisfacer al comprador o al arrendatario de viviendas de protección oficial. Tal prohibición alcanza al percibo por cualquier concepto de cantidad superior o distinta a la renta o precio de venta señalado en la cédula de calificación definitiva u objetiva, ni aún a título de préstamo, depósito o anticipo no autorizado, ni en virtud de contrato conjunto o separado, con muebles o de cuotas por prestación de servicios no autorizadas reglamentariamente.

1.9.- EL DESHAUCIO Y SUS CAUSAS.

Los propietarios de las viviendas del grupo 1º podrán promover el desahucio de los beneficiarios arrendatarios y ocupantes de estas viviendas por las mismas causas y con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación común.

También podrán promover dicho desahucio en los casos siguientes:

- 1) Falta de pago de las cuotas debi-

das por renta, amortización y otras complementarias de ser vicio. Se podrá imponer un recargo del 10 % del importe de la deuda si dictada la resolución, el moroso paga las cantidades debidas, y por ello no se lleva a efecto su lanzamiento de la vivienda. Dicho porcentaje podrá ser multipli cado por el número de infracciones en los casos de reincidencia.

2) Ocupación de la vivienda sin título legal para ello. .

3) Extinción de la relación laboral o de empleo entre el arrendatario y el propietario de la vivienda, cuando dicha relación hubiese sido la determinante de su ocupación. Si la causa de la extinción hubiere sido la muerte o incapacidad física del arrendatario, tanto éste como las personas que con él convivieren, tendrán un plazo improrrogable de seis meses para desalojar la vivienda, salvo cuando la muerte o la incapacidad permanente y absoluta hubieren sido originadas por accidente de trabajo, en cuyo caso la relación arrendaticia subsistirá en tanto viva la viuda o el incapacitado, o hasta que los hijos alcancen la mayoría de edad.

En este último supuesto, la empresa tendrá la facultad de sustituir la vivienda facilitando otra al incapacitado o a sus causahabientes de análoga superficie y renta.

4) Cuando a juicio del Instituto Nacional de la Vivienda se hubiere ocasionado por el ocupante, beneficiario, arrendatario o su familia o servidores, deterioros graves en inmuebles.

5) Infracción grave o muy grave, declarada por la Dirección General de la Vivienda de las prescripciones legales y reglamentarias vigentes en materia de viviendas de protección oficial.

6) Cuando las viviendas no constituyan domicilio permanente del beneficiario o arrendatario.

7) Subarriendo total o parcial de la vivienda.

8) El procedimiento para el ejercicio del desahucio, motivado en las causas antes indicadas

se ajustará a lo establecido en los artículos 1570 a 1608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El Instituto Nacional de la Vivienda podrá acordar, por el correspondiente expediente administrativo, el desahucio y llevar a efecto el lanzamiento de los arrendatarios o beneficiarios de las viviendas, locales de negocio o servicios complementarios de su propiedad. También será aplicable este procedimiento y por las mismas causas, a las viviendas propiedad de entidades oficiales de crédito y Cajas Generales de Ahorros, que les hayan sido apuntadas en ejecución de créditos a su favor, por préstamos hipotecarios concedidos.

1.10.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION.

El procedimiento para la imposición de sanciones se regula de conformidad con la ley de Procedimiento Administrativo y su reglamento. La ejecución de lo acordado en la resolución se llevará a cabo por la vía de apremio, según las normas del Reglamento de Recaudación y, en consecuencia, podrán hacerse efectivas las sanciones pecuniarias, las cantidades que resulten exigibles

a favor de tercero y las que, en su caso, hayan de ser exigidas para realizar las obras de reparación o conservación que hubieran sido impuestas en aquella resolución. La resolución firme de la Administración, en el expediente tramitado al efecto, tendrá el valor y eficacia de la certificación de descubierto a que se refiere el citado reglamento. No será necesaria tramitación de expediente para imponer sanciones hasta 500 pesetas.

La Dirección General de la Vivienda será competente para sancionar toda clase de infracciones.

Las infracciones a la normativa de viviendas de protección oficial se clasifican en leves, graves y muy graves.

Las sanciones aplicables serán adecuadas a la naturaleza y trascendencia de la infracción cometida y consistirá en:

a) Sanciones leves, multas hasta 5.000 pesetas.

b) Sanciones graves, multa hasta 50.000 pesetas.

c) Sanciones muy graves, multas hasta 250.000 pesetas.

Si en un solo expediente se estimasen faltas de distinta naturaleza, cada una de ellas podrá ser objeto de la correspondiente sanción, del mismo modo, cuando la falta o faltas afecten a varias viviendas, podrán imponerse tantas sanciones como faltas se hayan cometido en cada vivienda.

En la imposición de sanciones se tendrán en cuenta las circunstancias que impliquen modificación de la responsabilidad a efectos de determinar el grado de la infracción y la cuantía de la multa. Deberá tenerse en cuenta especialmente la reincidencia o la reiteración en la comisión de los hechos.

Las infracciones de carácter grave y muy grave podrán llevar aparejado lo siguiente:

a) Pérdida o suspensión temporal de la condición de promotor, cuando se trate de cooperativa o entidad benéfica.

b) Pérdida de las condiciones especiales del préstamo complementario y conversión de la subvención, primas y anticipos en préstamos ordinarios.

c) Inhabilitación temporal, de dos a diez años, para intervenir en la formación de proyectos o en la construcción de viviendas de protección oficial en calidad de técnico, promotores, constructores y encargados de obras.

d) Reintegro de las cantidades indebidamente percibidas de adquirentes, arrendatarios o beneficiarios de viviendas de protección oficial.

e) Descalificación de la vivienda.

f) Realización de las obras de conservación y reparación necesarias, sin que exima de esta obligación la existencia de la garantía prevista en el ar

título 27, párrafo 5º del Decreto 2960/76 de 12 de Noviembre.

1.11.- LAS LICENCIAS DE EDIFICACION.

Dentro del Régimen Jurídico actual de la Vivienda, no podíamos dejar de hacer alusión a la temática de las Licencias de Construcción de Viviendas, que solo trataremos brevemente en los rasgos más importantes, ya que el objeto de nuestro trabajo, como puede observarse en el transcurso de las páginas anteriores, es la protección pública a la vivienda.

Para entrar en el rasgo definitorio de las Licencias de Construcción, señala GONZALEZ PEREZ que "la nota específica que define a estas licencias y las diferencias de las demás que regula nuestro Ordenamiento Jurídico Administrativo es la finalidad de la intervención, en virtud de la cual se limitó la actividad particular sujetandola a la licencia. La nota común de todas las licencias es que todas se otorgan o deniegan en razón de consideración urbanística (108). Ineludiblemente hemos de subrayar la importancia de la "licencia" dentro del ciclo de

construcción de vivienda, ya que constituye a nuestro juicio el "pacet" para comenzar la edificación de una vivienda y condiciona totalmente características futuras del edificio, la dirección técnica de la obra tiene que ajustarse en definitiva al proyecto de obras aprobado en el acto de ser concedida la licencia, que "no crea ningún derecho; por el contrario, como se ha señalado, presupone la existencia de un derecho subjetivo privado, cuyo ejercicio estaba condicionado, se da, pues, una superposición de la ordenación jurídico administrativa sobre la privada que conserva su autonomía. La Licencia se limita a reconocer el derecho como preexistente y faculta para su ejercicio" (109).

La Licencia constituye un acto administrativo, que tan solo surtirá los efectos oportunos cuando se cumplan los requisitos básicos que lleva implícito cualquier acto administrativo (110). Pero hay que hacer especial hincapié en el aspecto de la concesión de las licencias, donde el silencio administrativo juega un papel muy importante, ya que el silencio administrativo en la administración local y concretamente en la aprobación de licencias tiene carácter positivo y por lo tanto se entiende concedida la licencia (111). En cuanto a la doctrina del

silencio positivo, señala la sentencia de 27 de Mayo de 1967, "lo que realmente la justifica en materia de Licencias Municipales es la tangibilidad de un derecho preexistente en el patrimonio del autorizado, que clama por la posibilidad de su ejercicio y por la eliminación de las cortapisas previamente establecidas por el Ordenamiento Jurídico, que es en definitiva en lo que se traduce la licencia y lo que realmente se adquiere ante la pasividad de la Administración.

Brevemente, hacemos alusión a la razón de la intervención administrativa, que tiene su causa en aras del interés público y por razones de ordenación urbanística, GARCIA DE ENTERRIA, habla de una poderosa razón de eficacia, en base a despolitizar el planteamiento del tema (112), ya que se encuentra sujeto de lleno al Derecho Administrativo. GONZALEZ PEREZ subraya que "el ordenamiento urbanístico sujeta a licencia los actos de edificación y uso del suelo desde la perspectiva de la ordenación urbana (113). Al referirse al intervencionismo administrativo en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, señala que el elemento fundamental es el recogido en el artículo 1 del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre,

que es el evitar cualquier tipo de actividad que produzca incomodidad, altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasione daños a las riquezas públicas y privadas. En este sentido la sentencia de 13 de Diciembre de 1977 (114), destaca que tales licencias constituyen una modalidad de la intervención administrativa en la actividad de los administrados, con el fin de impedir perturbaciones de la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadana que como aspectos del Orden Público fundamentan tal intervención. A nuestro juicio la política de otorgamiento de licencias de construcción de viviendas, no ha sido nada acertada, pues en muchas ciudades ha creado un verdadero caos urbanístico al no tener en cuenta las alturas, zonas verdes de esparcimiento, que tanto necesita el ciudadano. Las licencias en muchos casos no han tenido como fin el interés público, sino que las competencias que establece el artículo 122 de la Ley de Régimen Local, no han sido desempeñadas por la Comisión Municipal Permanente y en su caso, por el Alcalde, con un debido respeto a los intereses colectivos.

1.12.- RECURSOS EN VIA ADMINISTRATIVA.

Contra los acuerdos de sanción, impuesta por la Dirección General de la Vivienda, existen garantías para el administrado, ya que podía recurrir en reposición en los supuestos de infracciones leves, y en los casos de las graves y muy graves cabía el recurso de alzada ante el Ministro del ramo.

Las resoluciones que en los recursos dicte el Director General de la Vivienda, por infracciones leves y en su caso en las graves y muy graves, pondrán fin a la vía administrativa, quedando abierta la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo, en el plazo legalmente establecido, contra la decisión adoptada por el Ministro.

2.- VIVIENDAS SOCIALES

En los últimos años se ha venido luchando por dotar a las clases más necesitadas de un tipo de vivienda que cumpliera las necesidades sociales.

Por otra parte se ha producido también una desviación del destinatario de la vivienda social, que en el momento actual se encuentra en un porcentaje muy elevado en manos de personas de rentas medias, como consecuencia principalmente, de la falta de capacidad económica de las familias con nivel de renta bajo, para acceder a la propiedad de la vivienda, a pesar de los beneficios concedidos por las sucesivas disposiciones hasta ahora vigentes.

Se impone, pues, la necesidad de incrementar la inversión en viviendas, al tiempo que se facilita la solvencia económica de las familias de menor nivel de renta para acceder al mercado de las viviendas sociales.

Al Estado le incumbe establecer los ing

trumentos suficientes de fomento y control para estimular a la iniciativa privada hacia el cumplimiento de una función social y para ejercer una acción de apoyo de las clases más necesitadas, debiendo limitarse la construcción directa a supuestos excepcionales a los que no alcance la iniciativa privada, a situaciones coyunturales extraordinarias y a actuaciones especiales en que el interés social lo requiera. Por ello, el criterio es el de utilizar las consignaciones presupuestarias como elemento regulador que permita a las rentas más bajas la adquisición de viviendas, adecuando el mercado del dinero a las posibilidades reales de los adjudicatarios de viviendas.

Es indispensable el utilizar al máximo la capacidad de acción de la iniciativa privada en la construcción de viviendas sociales, para poder, en un plazo no superior a tres años, desarrollar una acción excepcional que permita cubrir las necesidades actuales.

De otro lado la imposibilidad de la iniciativa privada de hacer frente a la ingente labor de construir un número considerable de viviendas sociales, se hace preciso que el Instituto Nacional de la Vivienda actúe

como eje ordenador del sistema, con las entidades financieras, realizando los conciertos económicos precisos para obtener a precio de mercado o, si es posible, en condiciones más beneficiosas, los fondos que permitan hacer frente a la operación, procurando al tiempo una financiación adecuada a los adjudicatarios de las viviendas sociales, para que el coste de la vivienda no supere un determinado porcentaje de sus ingresos familiares.

En esta línea también se preve la constitución de fondos de capitalización para anticipar el acceso a la propiedad de las viviendas cuando varíe la capacidad económica de los adquirentes.

Hemos expuesto las líneas básicas que inspiraron el Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de Julio, que fomenta la construcción de viviendas sociales y establece medidas para facilitar su adquisición.

2.1.- COMO SOLICITAR UNA VIVIENDA SOCIAL.

La normativa del programa de viviendas sociales se estableció de forma que los trámites fueran muy

sencillos y que la concesión del derecho a las viviendas se realice en un plazo de tiempo muy rápido. He aquí en resumen los diferentes pasos a seguir:

1.- Pedir el impreso de solicitud en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Facilitándole al solicitante la información que precise sobre su caso concreto.

2.- Justificar la necesidad de la vivienda y los medios económicos de que dispone cada familia.

3.- En el plazo de un mes, la Delegación Provincial notificará al solicitante el resultado. Si se le concede el derecho a una vivienda social, se le facilitará la información siguiente:

a) Características de la vivienda a que tiene derecho de acuerdo con el número de personas de la familia.

b) Relación de viviendas en la cate-

goría concedida dentro de la zona.

e) Fecha tope para elegir la vivienda social a adquirir.

4.- Una vez elegida la vivienda, los beneficiarios podrán conseguir los préstamos necesarios para su adquisición al contado.

5.- El pago de los préstamos se hará durante un período que puede llegar hasta los 25 años, una vez entregada la vivienda, en cantidades mensuales fijadas según los ingresos familiares.

2.2.- CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS SOCIALES.

Sólo se concederá el título de viviendas sociales a aquellas que cumplan las normas técnicas establecidas. Entre ellas cabe destacar:

1.- Espacio útil suficiente. Distribuido adecuadamente al número de miembros de cada familia.

2.- Calidad de construcción controlada.

3.- Todos los servicios necesarios teniendo en cuenta las características peculiares de cada zona.

4.- Situación en núcleos residenciales bien comunicados.

5.- Urbanización total de los núcleos residenciales, incluyendo zonas verdes, deportivas e infantiles.

6.- Existencia de colegios, mercados y otros lugares colectivos.

2.3.- PROTECCION FINANCIERA.

El Instituto Nacional de la Vivienda, previa conformidad del Ministerio de Hacienda, podrá aplicar parte de sus ingresos presupuestarios a la amortización y pago de intereses de los préstamos que la Banca Oficial, Banca Privada y Cajas de Ahorro otorgan a dicho Instituto con destino a la construcción de viviendas sociales o a sus ad-

quirientes. Los intereses de estos préstamos estarán exentos del impuesto sobre la renta del capital. También podrá adquirir el I.N.V. viviendas edificadas por terceros o financiar su construcción, siempre que reúnan las características objetivas exigidas para las viviendas sociales, la aplicación de los fondos presupuestarios correspondientes se de terminará por el Ministerio de Hacienda.

El Banco Hipotecario dentro de límites y con las condiciones que exija el Ministerio de Hacienda, podrá emitir cédulas para la financiación de viviendas sociales sin perjuicio de los créditos que se destinan a igual finalidad por el Banco de Crédito a la Construcción.

El beneficiario de vivienda social que utilice para la financiación de la misma recursos propios, tendrá derecho a los beneficios fiscales y a los préstamos que las Cajas de Ahorro faciliten al efecto.

Los beneficiarios de viviendas sociales se acogerán a todos los beneficios económicos concedidos por el Real Decreto 2278/1976, de 16 de Septiembre y por la Orden de 24 de Noviembre de 1976, que regula la nor

mativa complementaria de viviendas sociales, que anteriormente hemos esbozado.

La Administración ha querido hacer un esfuerzo ambicioso con el programa de las viviendas sociales, pero su falta de visión realista del mercado inmobiliario ha hecho que los propios promotores no se inclinen ante esta alternativa, que tenía puestas sus esperanzas, casi plenamente en la iniciativa privada. Por todo ello la política de viviendas sociales en el último trienio ha sido totalmente un fracaso.

3.- HACIA EL NUEVO CONCEPTO DE LA PROMOCION PUBLICA DE LA VIVIENDA

La legislación reguladora de la actuación del Estado en materia de vivienda se ha producido a través de una pluralidad de normas sucesivas creadoras de diferentes sistemas de fomento y protección. El último intento legislativo de alcance general fue la Ley de Vivienda Social, que hemos analizado anteriormente.

La multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de vivienda y la ausencia de un sistema financiero que respaldase ese intento legislativo han determinado entre otras circunstancias, un deterioro progresivo de la oferta de viviendas de protección oficial a pesar de todos los intentos realizados para simplificar el sistema y promover la financiación por parte de las Instituciones de ahorro.

Se trata de desarrollar una política de vivienda que se fundamenta en criterios de simplificación administrativa, de máxima liberalización del mercado

y ayuda estatal a las familias con unos bajos niveles de renta, criterios que permitirán alcanzar la finalidad social que se pretende, no siempre conseguida en razón, precisamente, del olvido de tales principios.

En esta línea el Gobierno promulga el Real Decreto Ley 31/78, de 31 de Octubre, sobre política de viviendas de protección oficial que establece que existirá una única categoría de viviendas de protección oficial. Dichas viviendas serán dedicadas a domicilio habitual y permanente del titular.

Se establece en este Real Decreto Ley un procedimiento simplificado de gestión que analizaremos a continuación:

Podrán ser propietarios de las viviendas de protección oficial, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. Únicamente podrán ser usuarios de las viviendas de protección oficial las personas físicas.

Se preve un decidido estímulo a la de

dicación de fondos de financiación en condiciones privilegiadas para promotores y adquirentes, como transición hacia una nueva concepción del sistema financiero de la vivienda basado en la creación de un amplio mercado secundario de hipotecas. Tendrán la consideración de entidades financieras: los Bancos inscritos en el Registro de Bancos y Banqueros, las Cajas de Ahorro Confederadas y la Caja Postal de Ahorros, Cooperativas de Crédito, el Banco Hipotecario de España y el Banco de Crédito a la Construcción. Estas entidades financieras podrán conceder préstamos cualificados para la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial, concediéndose ayudas económicas para el acceso a la vivienda de las familias con más bajo nivel de renta.

El Banco Hipotecario de España y el Banco de Crédito a la Construcción han llevado a cabo emisiones de cédulas y bonos hipotecarios, con el fin de financiar los programas de viviendas de protección oficial elaborados por el Gobierno.

Las ayudas económicas de carácter personal podrán adoptar las modalidades de préstamos con o

sin interés, para la adquisición de dichas viviendas, y se firmarán en función de los niveles de renta y de la composición familiar, atendiendo preferentemente a las familias más necesitadas.

Los promotores y adquirentes de viviendas de protección oficial gozarán de las exenciones y beneficios tributarios, que anteriormente hemos aludido.

Se determina también en el calendario Real Decreto Ley un régimen de sanciones administrativas, incrementándose la cuantía de las multas y se adecuan a la naturaleza y trascendencia de las infracciones cometidas. Dicha cuantía se establece en su artículo 3º que será la siguiente:

- a) Multa de 5.000 a 50.000 pesetas, para las leves.
- b) Multa de 50.000 hasta 250.000 pesetas, para las graves.
- c) Multas de 250.000 hasta 1.000.000

pesetas para las muy graves.

La ejecución de las resoluciones recaídas en los expedientes sancionadores podrá realizarse mediante la aplicación de las medidas de ejecución forzosa establecidas en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, autorizándose en cualquier caso a la Administración Pública a imponer multas coercitivas encaminadas a conseguir el cumplimiento de las resoluciones recaídas en expediente sancionador, así como la ejecución subsidiaria de las mismas, de conformidad con la naturaleza de la obligación impuesta. La cuantía de cada multa coercitiva a imponer podrá alcanzar hasta el 50 % del importe de la multa impuesta en el expediente sancionador de referencia, salvo cuando se trate de resoluciones que impongan a los infractores la obligación de realizar obras, en cuyo caso la cuantía podrá alcanzar hasta el 20 % del importe estimado de las obras que el infractor esté obligado a ejecutar. La competencia para su imposición corresponderá: a los Delegados Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo cuando su cuantía sea superior a 100.000 pesetas, al Director General de Arquitectura y Vivienda hasta el límite de 500.000 pesetas, al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo

las que no excedan de 5.000.000 pesetas, y a propuesta de éste, al Consejo de Ministros las de cuantía superior.

Siguiendo con el análisis de la normativa de esta nueva política de vivienda marcada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, llegamos al Real Decreto 3148/1978, de 10 de Noviembre, cuyas líneas básicas expondremos a continuación.

El problema de la vivienda en el momento actual, necesita de una política coherente y adaptada a la presente situación de la coyuntura socio-económica tratando de fomentar la construcción y la oferta de viviendas, al mismo tiempo que potencie la capacidad adquisitiva de las familias con menores niveles de renta, facilitando el disfrute de una vivienda digna.

Se camina hacia un nuevo concepto de vivienda pública, teniendo en cuenta el destino, superficie, diseño, calidad y el módulo económico que servirá a los efectos de la fijación de los precios de renta y venta máximos de una única categoría de viviendas de protección oficial, netamente diferenciado de la vivienda de promo-

ción privada, delimitando un tratamiento distinto en concordancia con la finalidad que a cada una de ellas le es propia.

Para este nuevo concepto de vivienda, más acorde con los tiempos actuales, se prevé un sistema de financiación que contempla simultáneamente la existencia de préstamos a promotores y adquirientes, que posibilita a estos últimos, en determinados casos, el disfrute de una ayuda económica personal y favorece especialmente a las promociones privadas de viviendas sin ánimo de lucro.

Por otro lado la promoción pública de viviendas de protección oficial se presenta con clara intención de descentralización al dar entrada en ella a los Entes públicos territoriales, a quienes se puede atribuir determinadas competencias en esta materia, que más adelante analizaremos.

El concepto básico parte de la idea de que la vivienda de protección oficial es aquella que tenga una superficie útil máxima de 90 m². y tengan calificación otorgada por el Estado a través del Ministerio de Obras Pú

blicas y Urbanismo, o por otros entes públicos territoriales a los que se le atribuye esta competencia.

El Instituto Nacional de la Vivienda como órgano especializado del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para la promoción pública de viviendas, ensancha sus posibilidades de gestión a través de la adquisición directa de viviendas y la suscripción de convenios con Entidades de carácter público, cumpliendo en todo caso el fin de atender prioritariamente a la eliminación del chabolismo y de la infravivienda.

Por otro lado se hace preciso adaptar el nuevo sistema de viviendas públicas a las situaciones derivadas de los sistemas todavía vigentes y al propio tiempo, respetar la libertad de opción de los promotores para que no se produzca merma de los derechos adquiridos.

Otro aspecto que no podemos olvidar en aras de la protección jurídica del usuario de vivienda es la aportación, que ha supuesto la Ley 57/68, de 27 de Julio, la cual constituye, a nuestro juicio, un elemento importante para garantizar los derechos del adquirente de viviendas

en construcción (115), Es de destacar de la exposición de motivos de dicho cuerpo legal, dado su interés, lo siguiente "La justificada alarma que en la opinión pública ha producido la reiterada comisión de abusos que, de una parte, constituye grave alteración de la convivencia social, y de otra, evidentes hechos delictivos, ocasionando además perjuicios irreparables a quienes confiados y de buena fe aceptan sin reparo alguno, aquellos ofrecimientos, obliga a establecer con carácter general normas preventivas que garantizan tanto la aplicación real y efectiva de las medidas económicas anticipados por los adquirentes y futuros usuarios a la construcción de su vivienda, como su devolución en el supuesto de que ésta no se lleve a efecto".

En la línea de nuestro trabajo y siguiendo las directrices de la ley a que nos hemos referido anteriormente hay que subrayar que la publicidad de la cesión de viviendas mediante la percepción de cantidades recibidas a cuenta, el adquirente de viviendas contará con la obligación que el promotor de dichas viviendas tiene, de hacer mención expresa de la entidad bancaria o Cajas de Ahorros en las que habrá de ingresarse las cantidades anticipadas en cuenta especial. Por lo que, en nuestra opinión, el futuro usuario de viviendas tiene, de hecho, una garantía total.

4.- LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION DE 1978

Con la Constitución de 1978 se abre en España una nueva etapa bajo el prisma de la democracia y del pluralismo político. La Constitución (116) que nace inspirada en la voluntad de garantizar la convivencia democrática, conforme a un orden económico y social justo, que asegure a todos una digna calidad de la vida.

En opinión de García de Enterría, la Constitución vendrá a concretarse en una simple pieza lógico sistemática presente en cualquier estado de cualquier época y de cualquier signo y contenido, de modo que la Constitución pasa a ser un concepto formal y abstracto hasta el extremo, positivista consecuentemente, puesto que es una pura realidad estructural de hecho, sean cuales sean los valores materiales que exprese. Según KARL SCHMITT, el estado no tiene Constitución, es Constitución, todo y cualquier Estado (117).

4.1.- EL ARTICULO 47 DE LA CONSTITUCION.

En el capítulo 3º, titulado "De los principios rectores de la política social y económica" y concretamente en su artículo 47 se establece:

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación".

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

El artículo 47 de la Constitución de 1978 al que hemos aludido, recoge claramente la temática de la vivienda en toda su amplia dimensión, como uno de los objetivos prioritarios que debe recoger cualquier programa de gobierno. El contenido de dicho artículo tiene su base en el Derecho comparado en los Artículos 34 series y 34 septies aprobados por referendum de 5 de Marzo de 1972, de la Consti

tución de la Confederación Helvética; artículo 21.4 de la Constitución griega de 1975, y artículo 65 de la Constitución portuguesa de 1976 (118).

Este mandato constitucional es vinculante para el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que ambas son los que deben afrontar conjuntamente, cada uno en el ámbito de sus competencias, el garantizar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos. Por todo ello es decisiva la aplicación del artículo 150 de la Constitución, en lo relativo a la coordinación de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En opinión de ALZAGA VILLAAMIL, la redacción del artículo 47 "desciende con optima intención pero con desconocimiento de la regla fundamental de que el Derecho Constitucional no debe recoger en sus rígidas normas medidas concretas de política económica, que de suyo deben de estar dotadas de las suficientes dosis de flexibilidad para su adaptación a las circunstancias cambiantes (119). A nuestro juicio, pensamos que ha sido un paso importante el incorporar el derecho a una vivienda digna y adecuada, en la Constitución, ya que es una aspiración de

todos los ciudadanos y al tener la Constitución de 1978, un corte auténticamente democrático, no podía marginar este de recho.

4.2.- COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Al hilo de la Constitución (120) se con templa en el título 8º, capítulo 3º, "De las Comunidades Au tónomas", y en el artículo 148 se establece el reparto de competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y en el punto tercero del mencionado artículo, se determina espe íficamente las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Todo ello sin perjuicio que el Estado sea quien elabore la legislación básica en materia de vivienda, como ha sido el envío por el gobierno a las Cortes del proyecto de Ley sobre Protección Pública de la Vivienda en cumplimiento de lo establecido en el artículo 47 de la Constitución, correspondiendo también a las Comuni dades Autónomas velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.

El derecho a la autonomía de las nacio nalidades y regiones arranca del artículo 2 de la Constitu-

ción (121). Obligado resulta ahora aludir a los regímenes preautonómicos que han constituido el estatus jurídico in termedio de este periodo transitorio hasta la aprobación de los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta que en este periodo se han llevado a cabo diversas transferencias, pero en la práctica no han cristalizado, debido todo ello a las dificultades políticas que ha encontrado, ya que el trasvase de competencias no se llevó a término en las condiciones deseadas por estos entes preautonómicos, por otro lado dada la novedad del ensayo no se alcanzó el obje tivo debido.

4.3.- LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

Con la promulgación de los Estatutos de Autonomía se abre en nuestro país nuevos cauces para la descentralización. Dichos Estatutos plantearon grandes dificultades para el partido del gobierno que pudieron sosla yarse gracias al consenso de la clase política.

Uno de los principales problemas que se plantearon fué el del sistema financiero a seguir por las Comunidades Autónomas y la colaboración del Estado en

los recursos económicos de los entes autonómicos.

Hasta el momento solamente se han aprobado los Estatutos Vasco y Catalán por el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución, que por su importancia, destacamos que el procedimiento para la elaboración de los Estatutos fueron las siguientes:

1.- El Gobierno convocará a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretendan acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.- Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una Delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.- Si se alcanzase dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referendum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.- Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como Ley.

5.- Actualmente el partido gubernamental ha decidido reconducir el proceso autonómico por la vía del artículo 143 de la Constitución, que contempla: "Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas."

6.- La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al

Órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

La iniciativa en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años".

La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, promulga el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español de acuerdo con la Constitución y con su propio Estatuto, que es su norma institucional básica.

Dentro del título primero de las competencias del País Vasco se establece en el artículo 10, apartado 30, las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que asumirá la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter exclusivo.

Con este Estatuto de Autonomía se pone

en marcha el trasvase de competencias en el ámbito de la vivienda desde la Administración Central del Estado, para que sea la propia Comunidad Vasca quien canalice las necesidades de promoción de construcciones y encamine las aspiraciones ciudadanas de una vivienda digna para todos.

De la atención que las Comunidades Autónomas dediquen al problema fundamental de la vivienda, depende el que estas regiones alcancen cotas de bienestar social más o menos importantes, decisivas en el desarrollo de los pueblos.

Por otro lado también hemos de hacer referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por ley Orgánica 4/1979 de 18 de Diciembre, que constituye un avance sobre el problema de la descentralización en materia de Vivienda, recogido en el Título Primero, artículo 9.9 al señalar que la generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre "Ordenación del Territorio y el Litoral, Urbanismo y Vivienda".

A nuestro juicio, es importante llevar a cabo "in situ" las medidas necesarias para solventar el problema de la vivienda, ya que la problemática de la protección pública de la vivienda, presenta diferentes aspectos en cada Comunidad Autónoma, por ello cada gobierno autonómico debe analizar su realidad social para poder ejecutar con satisfacción su programa coherente de viviendas.

5.- LA PROTECCION PUBLICA A LA VIVIENDA: PROYECTO DE LEY

En la actualidad la problemática de la vivienda se acentúa por la imposibilidad de numerosos sectores de la población para acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades. Es notorio el constante aumento de viviendas de alto nivel, es decir, de lujo, que producen mayor lucro para inmobiliarias y constructoras, en contraposición con la escasez de viviendas adaptadas al poder adquisitivo del ciudadano medio.

En virtud del calendario de desarrollo constitucional, el Gobierno envió a las Cortes Generales un proyecto de ley de "Protección Pública a la Vivienda", publicado en su Boletín Oficial el 23 de Noviembre de 1979, para conocimiento de los señores Diputados. A continuación vamos a estudiar y analizar el contenido de dicho proyecto de ley:

1.- Objetivos Básicos.

La Ley de Protección Pública a la Vi-

vienda tiene como finalidad la promoción de la ordenación y en su caso, la armonización de las condiciones necesarias para la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la vigente Constitución..

La vivienda es considerada como uno de los sectores que el Estado debe tener en cuenta a la hora de planificar y ejecutar la actividad económica general. Hay que considerar como objetivo fundamental de esta ley, el atender las necesidades de vivienda que tienen planteadas los españoles en cada momento, en función del nivel de desarrollo socioeconómico del país. Para llevar a cabo este objetivo básico se fomentará la construcción, la rehabilitación y la mejora de las viviendas; adecuación entre la calidad y el coste de las mismas; la utilización adecuada y la ocupación racional del patrimonio inmobiliario residencial y la dotación de ayudas económicas a las personas con necesidad de vivienda.

En este proyecto se atribuye al Estado y a las Entidades Públicas las competencias jurídicas, técnicas y económicas para llevar a cabo la necesaria protec-

ción pública del sector. El objetivo prioritario de acción, contemplado en este proyecto de ley no es solamente la vivienda sino también su entorno inmediato. Se entiende por vivienda el espacio edificado destinado a morada humana, cuyas condiciones de habitabilidad alcancen el nivel adecuado, así como los servicios comunes del edificio en que se sitúa y el suelo en que se asienta el mismo. El entorno inmediato de la vivienda comprende los servicios de urbanización, el equipamiento comunitario y los espacios abiertos de uso público.

2.- Regímenes de Vivienda.

En cuanto a los regímenes de vivienda se distinguen dos tipos:

a) En régimen protegido, aquella que calificada como tal por alguno de los Entes Públicos a quienes se atribuye esta competencia, cumpla con las limitaciones de coste de construcción y de precio de renta y venta. Este tipo de vivienda puede ser de protección oficial y de rehabilitación protegida, pudiendo ser ambas de protección pública y privada.

b) En Régimen Libre, es aquella vivienda promovida por la iniciativa privada, en cualquiera de sus formas, excepto en régimen protegido. Los destinatarios de la protección pública a la vivienda serán las personas físicas o jurídicas cuando:

1.- Promuevan actuaciones en viviendas tales como la adquisición y preparación de suelo para uso residencial; la construcción de nuevas viviendas y, en su caso, del equipamiento comunitario; la reparación, la conservación y la mejora de las viviendas existentes, así como de su entorno inmediato.

2.- Hayan de acceder a la vivienda en propiedad, arrendamiento o por cualquier otro título.

3.- Se encuentren en situación de uso y disfrute de la misma por cualquiera de las formas admitidas en derecho.

3.- Los Destinatarios de la Protección.

Los destinatarios de la protección pú-

blica a la vivienda podrán disfrutar de ésta con carácter general, especial y preferente.

a) Con carácter general dará lugar a la obtención de la protección pública en sus modalidades jurídica, técnica y económica, en las condiciones establecidas en esta ley.

b) El carácter especial tendrá un tratamiento diferenciado en la obtención de la protección en sus modalidades técnica y jurídica.

c) Respecto al carácter preferente, ob tendrá de la protección en su modalidad económica con carácter prioritario y, en su caso, en condiciones más favorables que las establecidas con carácter general.

La protección pública especial o preferente únicamente se aplicará a las actuaciones en vivienda de régimen protegido.

4.- Promotores, Adquirentes y Usuarios.

Se dedica también atención en el pro-

yecto de ley a los promotores, adquirentes y usuarios especiales de los promotores, adquirentes y arrendatarios preferentes; incluido dentro de la promoción pública con carácter especial.

Tendrán la consideración de promotores especiales:

- a) Los patronatos de viviendas para el personal de las Administraciones Públicas.
- b) Las empresas que construyan viviendas para sus empleados.
- c) Las Cooperativas que destinen sus viviendas al alquiler.

Serán adquirentes y usuarios especiales aquellas personas físicas que por sus circunstancias personales, familiares o sociales sean objeto de un tratamiento reglamentario específico en orden a la ocupación y características de la vivienda.

Los promotores preferentes serán aquellos que promuevan actuaciones de viviendas en alguna de estas circunstancias:

- a) Sin ánimo de lucro destinados a terceros.
- b) Individual o colectivamente para su propio uso.
- c) Para cederlas en arrendamiento.
- d) Para adjudicarlas en venta.
- e) Con medios homologados que supongan incremento de productividad o ahorro de energía.
- f) Con introducción de innovaciones tecnológicas declaradas de interés.
- g) Que por sus especiales características favorezcan el medio ambiente en las condiciones que se establezcan.

h) Adecuadas a las características de adquirentes y usuarios especiales.

Los adquirentes y arrendatarios preferentes son aquellos que disponiendo de unos ingresos familiares anuales inferiores a tres veces el salario mínimo interprofesional deseen acceder a una vivienda adecuada a sus condiciones socio-económicas familiares y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos.

a) Carecer de vivienda independiente, haber sido expropiado de la vivienda que ocupe o desahuciado de la misma en virtud de resolución judicial o administrativa firme, siempre que la causa del desahucio no sea imputable al interesado.

b) Ocupar una vivienda con nivel de habitabilidad inferior al mínimo establecido en la ley.

Se contempla en el proyecto de ley que la protección pública será ejercida no solo por el Estado, sino por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, todos ellos en el ámbito de sus respectivas competencias. A

nivel estatal será el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el que lleve las actuaciones en la materia. Como novedad fundamental se crea el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, organismo sujeto a la ley de Entidades Estatales Autónomas y a la ley General Presupuestaria. Adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se crea como organismo autónomo, el Centro de Estudios de vivienda y Edificación, para llevar a cabo las funciones de prospección, análisis, estudio, experimentación e información precisas para el más eficaz desarrollo de la protección pública a la vivienda.

Otro órgano de nueva creación es la Comisión Superior de Planificación de Vivienda dependiente también del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que tendrá las competencias sobre la elaboración de los Planes Generales de la Vivienda. En dicha comisión habrá representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las provincias que no pertenezcan a ninguna de aquellas.

5.- La Planificación.

Observamos como positivo en este

proyecto de ley el aspecto de la planificación, ya que el gobierno se compromete a enviar al Parlamento para su aprobación el Plan General de la Vivienda, que será elaborado por la Comisión Superior de Planificación de Vivienda, teniendo en cuenta las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y, en su caso, por las provincias que no pertenezcan a ellas, así como el asesoramiento y la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Su elevación al gobierno se efectuará, en su caso, a través del Consejo a que se refiere el artículo 131 de la Constitución. En cuanto a la financiación del plan en cada una de las Comunidades Autónomas se efectuará con cargo a sus propios recursos, salvo que de la aplicación de las normas económico-financieras derivadas de los Estatutos de Autonomía, dicha financiación pudiera corresponder al Estado.

El Gobierno, a propuesta de los Entes Públicos Territoriales, y previo informe de la Comisión Superior de Planificación de la Vivienda, podrá elaborar y desarrollar Planes Especiales que contemplarán actuaciones en vivienda específicas o urgentes, con determinación de los recursos necesarios, condiciones y origen de los mismos.

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer Planes Complementarios de actuaciones en vivienda con cargo exclusivo a sus propios recursos, dentro del marco establecido por el Plan General de la Vivienda.

6.- La Promoción Privada de Actuaciones en Vivienda.

La protección jurídica especial derivada del ámbito de esta ley se extenderá a la promoción, acceso, uso, disfrute y conservación de todas las viviendas de promoción privada.

La calificación de las viviendas de régimen protegido se llevará a cabo a través de las cédulas de calificación provisional y definitiva que son las resoluciones administrativas en que se hacen constar la concurrencia de las condiciones exigibles para tales viviendas. La calificación provisional se concederá a los proyectos con independencia del estado de ejecución de las obras y la calificación definitiva a las obras terminadas.

Tambien insiste este proyecto de ley, en la necesidad ineludible de que las viviendas de régimen protegido deberán dedicarse a domicilio habitual y permanente en los términos que reglamentariamente se determinen, sin que bajo ningún concepto puedan destinarse a segunda residencia. La acción para exigir que las viviendas en régimen protegido sean destinadas a domicilio habitual y permanente será pública.

Los Ayuntamientos formarán un registro de viviendas en régimen protegido, desocupadas, las cuales podrán destinarse a arrendamiento forzoso. Las viviendas inscritas en el registro se arrendarán por la renta máxima autorizada; nadie podrá reservarse o disfrutar para uso propio más de una vivienda de régimen protegido, salvo los titulares de familias numerosas en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Se prohíbe taxativamente el subarriendo y cesión total o parcial de estas viviendas.

Al hilo de este proyecto de ley, se entiende por vivienda de protección oficial aquella que, dedicada a domicilio habitual y permanente, cumpla los re

quisitos y exigencias establecidas en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen y sea calificada como tal.

Sin embargo se deja muy al libre arbitrio del gobierno, la superficie útil que deben tener estas viviendas. El régimen protegido de estas viviendas tendrá una duración de treinta años a partir de la concesión de la calificación definitiva, salvo que sean objeto de descalificación en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

También como novedoso el régimen de "rehabilitación protegida" al que se podrán acoger tanto las viviendas libres como las viviendas de protección oficial; entiéndase por rehabilitación protegida las actuaciones de reparación, conservación y mejoras necesarias para que una vivienda existente alcance el nivel normal de habitabilidad. Tendrá una duración de quince años a partir de su calificación definitiva, estando sometidos durante dicho período a las normas establecidas con carácter general para las viviendas acogidas al régimen protegido, todo ello sin perjuicio del plazo superior a que en su caso estuvieran sometidos cuando se tratara de viviendas de protección oficial.

Toda actuación de rehabilitación protegida en cuanto que mejora las condiciones de habitabilidad de una vivienda arrendada implica el establecimiento de una renta ponderada para el contrato del inquilinato. La renta ponderada se revisará en el mismo porcentaje y condiciones que se establezcan para las viviendas de protección oficial. Durante el tiempo que dure la protección, regula también este proyecto de ley el régimen sancionador y se determina que las infracciones de las normas que regulan la protección pública de la vivienda serán sancionadas administrativamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil a que, en su caso, hubiera lugar. Cuando sobre la misma conducta recayere responsabilidad penal se estará a lo que dispone la ley de Seguridad Ciudadana para estos supuestos, respecto de las sanciones gubernativas.

7.- La Protección Técnica.

La modalidad técnica de la protección pública a la vivienda es el conjunto de medidas de ordenación, fomento y control técnico de la vivienda para mejorar la calidad de vida de los usuarios y evitar la degradación física del entorno inmediato.

El Estado y los demás Entes Públicos fomentarán la calidad de la vivienda y de su entorno inmediato mediante los apoyos técnicos necesarios de forma general o directa y cuyas modalidades se establecerán reglamentariamente. El apoyo técnico general por parte del Estado se llevará a cabo a través del Centro de Estudio de Viviendas y Edificación.

8.- La Protección Económica.

La protección económica a la vivienda se ejercerá con carácter general mediante la adopción en cada momento de las medidas y disposiciones necesarias para potenciar la captación de fondos en el mercado con destino a la financiación de las actuaciones en vivienda.

Los Entes Públicos para la promoción pública de actuaciones en viviendas utilizarán sus recursos presupuestarios, podrán llevar a cabo operaciones de crédito a favor de terceros, con cargo a sus dotaciones presupuestarias.

La financiación para actuaciones en vi-

vienda se llevará a cabo a través de la concesión de préstamos y subvenciones, específicamente se podrán conceder ayudas económicas personales para la promoción, adquisición y arrendamiento de viviendas. En los presupuestos de los Entes Públicos figurarán las dotaciones anuales para la concesión de subvenciones y de ayudas económicas personales, que consistirán en diversos sistemas de préstamos concedidos por el Banco Hipotecario de España, el Banco de Crédito a la Construcción y los Entes Públicos.

Paralelamente con las ayudas, se establecerán beneficios fiscales, consistentes en exenciones y bonificaciones de carácter tributario.

9.- La Protección Jurídica.

La promoción pública de actuaciones en vivienda llevará implícita la declaración de utilidad pública a efectos de la expropiación forzosa de los terrenos precisos, conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa. El beneficiario de la expropiación, será en todo caso, el Ente titular de la promoción sin perjuicio del derecho de superficie que el Ente

beneficiario pueda ceder a promotores públicos o privados, de acuerdo con las normas que al efecto se establezcan.

Las viviendas promovidas públicamente se adjudicarán previa selección de sus destinatarios de acuerdo con las normas que al efecto se dicten por el Ente Público titular de las viviendas, dando en cualquier caso prioridad a las familias que, teniendo necesidad de vivienda, tengan los menores ingresos familiares en relación a su composición familiar.

La gestión y administración de viviendas de titularidad pública podrá llevarse a cabo directamente por el Ente Público titular de las mismas, mediante convenio de administración con entidades públicas o privadas que cumplen determinadas condiciones o bien encomendarla a los usuarios, sean o no propietarios, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Las viviendas de promoción pública no podrán ser objeto de descalificación a solicitud del propietario, y únicamente, por acuerdo del Consejo de Ministros, cuando sea el Ente Público propietario quien lo proponga.

También se llevará a cabo la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de aquellas viviendas de promoción pública que se hubieran adjudicado en régimen de propiedad y cuyos adjudicatarios o posteriores propietarios con título legal las ocupan o utilicen con infracción de lo dispuesto en la Ley.

10.- Enjuiciamiento Crítico.

Hemos expuesto las líneas fundamentales del proyecto de ley de Protección Pública a la Vivienda, que constituye la programación socio político-económica del partido del Gobierno. Es una ley genérica en ciertos aspectos ambiciosa pero difícil de desarrollar fácticamente, teniendo en cuenta la realidad social de nuestro país; de la normativa que la desarrolle depende el éxito de esta ley que tanto puede contribuir a la ordenación del sector vivienda.

A continuación exponemos un enjuiciamiento desde el punto de vista económico: el Informe del Instituto de Estudios Económicos, sobre el proyecto de ley de Protección pública a la vivienda es interesante des

tacar que no se ha sacado el mejor provecho de la experiencia pasada, porque esto hubiera permitido incorporar unos mecanismos de presencia pública que, siendo claros y simples en su instrumentación, provocasen la menor distorsión posible en el juego de los mecanismos de mercado y permitieran el aprovechamiento más eficaz de los recursos empleados.

El apoyo público a la vivienda está aceptado como razonable en un país de las características socio-económicas como el nuestro y se fundamenta tanto en la evolución precedente como en la experiencia internacional. En el período que va desde 1962 a 1976, el 60 por 100 de las viviendas construidas en España fueron de protección oficial.(122)

El informe del Instituto de Estudios Económicos manifiesta que, con sus limitaciones el sistema de apoyo empleado a lo largo de este período permitió un importante aumento en el sector y atender así una demanda social insatisfecha. Pero igualmente pone de relieve que las modificaciones introducidas a partir de 1976 con el sistema de viviendas sociales, en lugar de corregir las deficiencias del sistema anterior, vinieron a incorporar un complejo mecanismo que provocó la confusión por parte de los promotores constructores.

res y adquirentes de viviendas y colapsó el funcionamiento de apoyo.

La gravedad de esta situación exigió un replanteamiento del mecanismo de apoyo a través del Decreto ley de 31 de Octubre de 1978 y el Decreto de 10 de Noviembre de ese mismo año. Y esta normativa, que adolece todavía de deficiencias en su instrumentación, a juicio del informe del Instituto de Estudios Económicos, es asumida por el proyecto de ley de 1979, introduciendo ahora mayores dosis de rigidez en el mecanismo de apoyo contemplado, con importantes distorsiones institucionales y operativas.

El proyecto examinado se sitúa desde una perspectiva económica, en la línea del intervencionismo público, en la regulación del mercado de vivienda, que ha caracterizado tradicionalmente a este sector dentro de la economía española.

Sin poner en discusión por el momento la discordancia que este intervencionismo podría ofrecer en relación con el contenido de los principios recogidos en el programa a medio plazo para la economía española, sí que pa

rece oportuno subrayar que el proyecto no ha sacado provecho de la experiencia pasada.

Según el mismo estudio, el proyecto de ley examinado puede provocar una serie de efectos en el funcionamiento del sistema derivado de:

a) Las modificaciones Institucionales.

b) Las derivadas de la autorización contenida en el artículo 15, para que el Instituto de Protección Pública a la Vivienda pueda emitir deuda.

En principio, y desde una óptica parcial nada hay que objetar de que dicho organismo autónomo pueda captar recursos para atender a sus necesidades a través de la emisión de títulos de renta fija. Sin embargo, la proliferación de este tipo de emisión, a cargo de organismos financieros, puede provocar una situación similar a la que conocía el mercado de emisiones antes de la reforma del período 1957-1959, y donde esa proliferación y heterogeneidad de entidades públicas emisoras había llegado a provocar un verdadero caos en su funcionamiento. La prohibición de que ta-

les organismos pudieran llevar a cabo emisiones de esta naturaleza, que se introdujo con el fin de sanear la situación y posibilita la mejor coordinación entre la política monetaria y la política presupuestaria, resultaría de esta forma alterada a través de autorizaciones como la que recoge el proyecto de ley, que abren el camino a la situación anterior. Este es un riesgo que habría que evitar si se desea que el reducido mercado de capitales de nuestro país se potencie en el grado necesario, de acuerdo con los criterios recogidos en el programa a medio plazo para la economía española.

Al cierre de nuestro trabajo, y en el Consejo de Ministros del 24 de Octubre de 1980, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, acordó solicitar del Congreso de los Diputados la tramitación por el procedimiento de urgencia, del proyecto de ley de Protección Pública a la Vivienda, que nosotros hemos abordado su estudio con el carácter de proyecto de ley.

JURISPRUDENCIA

Hemos recogido los problemas más importantes planteados, en materia de vivienda, en la Jurisprudencia. La selección comprende un conjunto de sentencias dictadas por la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

No existe un hilo conductor claro en la Jurisprudencia sobre las viviendas de Protección Oficial, y ello es debido, a la heterogeneidad de la materia y a la diversificación de la legislación aplicable.

Nuestra aportación en este tema ha consistido en recopilar las sentencias más destacadas sobre la problemática más importante de la vivienda pública en nuestro país, llevando a cabo dicha selección desde 1930 hasta nuestros días.

La sistemática escogida ha sido destacar de cada sentencia el criterio Jurisdiccional del Tribunal Supremo, recogiendo el contenido principal del fallo, a la luz de la legislación vigente en cada caso.

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LICENCIA MUNICIPAL DE OBRAS

La sentencia de 19 de Noviembre recoge, que una cooperativa de viviendas solicitó del Ayuntamiento correspondiente, licencia para construir 906 viviendas subvencionadas. La Corporación Municipal acordó denegar la petición, por carecer el lugar de su emplazamiento, de urbanización y en su consecuencia de los servicios que le son anejos. La Cooperativa interpuso recurso de reposición que fue desestimado.

Contra dicho acuerdo la Entidad peticionaria interpuso Recurso Contencioso Administrativo, ante el tribunal provincial de la jurisdicción que dictó sentencia, estimando el recurso y declaró no ser conformes a derecho los acuerdos recurridos y en consecuencia dio por concedida la licencia municipal de obras solicitada por la entidad recurrente por silencio administrativo. Contra la sentencia se interpone recurso de apelación que es estimado por el Tribunal Supremo, que revocando la sentencia apelada declara la validez en derecho del acuerdo de la Corporación Muni

cipal que denegó la construcción de la licencia solicitada.

Observamos que el fallo de la Audiencia Territorial no se ajusta a la normativa contenida en la legislación vigente sobre concesión de licencia municipal donde juega el silencio administrativo con carácter positivo, y en este caso el Ayuntamiento se pronunció sobre el asunto en concreto.

En el considerando 3º de la sentencia se recoge que la orden de 1 de Febrero de 1958, en su artículo 7, nunca pudo producir válidamente el efecto pretendido por la Cooperativa y admitido por la sentencia apelada, de obviar el cumplimiento de uno de los requisitos exigibles para que pudiera entenderse concedida la licencia municipal en virtud del silencio administrativo, cual era la aprobación expresa o tácita de la Comisaría Provincial de Urbanismo y en su defecto de la análoga de Servicios Técnicos.

LA LICENCIA MUNICIPAL DE CONSTRUCCION Y EL ARTICULO 364 DE
LA LEY DE REGIMEN LOCAL

Sentencia de 27 de Abril de 1963. Es apelación deducida contra la sentencia dictada por la Sala 2ª de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 17 de Noviembre de 1961, que desestimó el recurso promovido por el apelante contra acuerdo del Ayuntamiento de Madrid.

El Tribunal Supremo tras analizar los hechos sobre la licencia de construcción, objeto del recurso, destaca en su tercer considerando que dicha licencia no puede entenderse concedida por:

a) Porque según el artículo 364 de la Ley de Régimen Local, era preciso que a partir de la entrada de la solicitud en el Registro, sin que se publique o no tifique la resolución, hubieran transcurrido tres meses y antes de rebasar el año, el solicitante hubiera denunciado la mora.

b) Porque aunque quisiera ampararse en lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955, éste, establece que pasados dos meses, sin que el interesado recibiera contestación alguna, podrá acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo.

**LOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS NO VINCULAN A LA JURISDIC-
CION CONTENCIOSA**

La Sentencia de 9 de Diciembre de 1964 analiza la temática de la vinculación de los precedentes administrativos en materia de licencia municipal de obras.

En dicha sentencia se recoge que como consecuencia de una inspección se comprueba que una urbanizadora comenzó a realizar la estructura de las cuatro primeras plantas de la obra, antes de obtenerla calificación provisional y como consecuencia de ello se acordó por la Comisión Provincial, denegar la calificación provisional. El Tribunal Supremo desestima el recurso por ser la resolución de acuerdo a derecho.

En el considerando tercero se señala, que nada afecta a la alegación hecha, de que otras construcciones se han llevado a efecto en la misma capital, anticipándose a la calificación provisional del Ministerio, pues es sabido que los precedentes administrativos, al margen de la normativa aplicable no vinculan a la jurisdicción contencioso administrativa; ni alteran la norma aplicable en este caso claramente contenida en el artículo segundo de la ley de 15 de Julio de 1954 y en el artículo tercero, de su Reglamento de 24 de Junio de 1955.

También en el considerando quinto de la sentencia se recoge que el artículo 73 del Reglamento de 24 de Junio de 1955 expresamente declara, que la aprobación de los proyectos de viviendas de renta limitada y la calificación provisional de éstas, tendrán carácter discrecional; y que la disposición final primera de este mismo Reglamento establece que en ningún caso prodrá otorgarse la protección y beneficios de la Ley de 15 de Julio de 1954 y de su Reglamento a obras que ya están ejecutadas.

LA ACCION PUBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA: ANULABILIDAD DE
LA LICENCIA MUNICIPAL DE OBRAS

La sentencia de 31 de Octubre de 1966 recoge que tramitado el recurso por la sala de la Audiencia Territorial de Valencia, con fecha 29 de Septiembre de 1975, dictó sentencia, cuya parte dispositiva es como sigue: "Fallamos, que estimado el recurso contencioso administrativo formulado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia contra acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Excelentísimo Ayuntamiento de Alicante de 28 de Marzo de 1964 se declara que dicho acto es contrario a derecho y se anula la licencia de obra".

Promovido el recurso de apelación por el Ayuntamiento, el Tribunal Supremo expresa que la nulidad debe entenderse radical y absoluta, cuyo extremo se rechaza, no dando lugar más que en parte a la apelación interesada y declara la procedencia de anular parcialmente el acuerdo de la Comisión Municipal permanente del Ayuntamiento de Alicante de 28 de Marzo de 1964, en cuanto a la licencia o autorización concedida, exceda en vo-

lumen o alturas correspondientes a la zona donde está enclavada la edificación siendo en este particular nulo el acto administrativo allí contenido y por lo tanto revocada la licencia para la construcción de las últimas cinco plantas superiores a derecho.

En el tercer considerando de la sentencia se señala claramente que la competencia para la concesión de licencias corresponde al Ayuntamiento y el procedimiento y condiciones para llegar a este fin se ajustará en todo caso a lo previsto en el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, en relación con la orden del Ministerio de la Vivienda de 28 de Febrero de 1962. Concluye la sentencia en su considerando quinto, señalando que es consecuencia obligada, revocar en parte la decisión recurrida.

EJECUCION DE OBRAS ORDENADAS POR LA ADMINISTRACION

Sentencia de 12 de Marzo de 1966 en la que se recoge la potestad por parte de la Administración de dictar normas de obligado cumplimiento en materia de vivienda.

Se trata de un recurso interpuesto contra resolución del Director General de la Vivienda de 2 de Octubre sobre realización de determinadas obras de reparación y acondicionamiento ordenadas en una finca urbana.

El Tribunal Supremo en el segundo considerando de la sentencia subraya que la Administración, en este caso debidamente representada por el delegado provincial de la Vivienda, con arreglo al Decreto de 3 de Octubre de 1957 y teniendo en cuenta el contenido del Decreto de Fiscalía de la Vivienda de 23 de Noviembre de 1940 y de la Orden sobre condiciones higiénicas mínimas de las viviendas de 29 de Febrero de 1944 tiene lógicamente todas las facultades necesarias para apreciar los defectos existentes, para exigir su debida subsanación por los medios más adecuados aconsejados por sus técnicos.

VINCULACION DE LA ADMINISTRACION POR UN ACTO DE UN
ADMINISTRADO QUE BENEFICIA A UN TERCERO

La sentencia de 13 de Noviembre de 1967 contempla que unos propietarios de Casas Baratas presentaron escrito en la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda solicitando el desahucio administrativo del ocupante, sin título, que fue abordado el 3 de Noviembre de 1962 y requerido para el desalojo el 9 de Diciembre de 1963, presentó escrito de alegaciones aduciendo que era arrendatario pacífico e ininterrumpido desde 1949, además que pagaba la renta y no tenía contrato por haberse negado la propiedad. El 28 de Febrero de 1964, la Dirección General de la Vivienda estimó, en base a que la propiedad de la vivienda, no había solicitado autorización para arrendar. Deducido recurso de alzada fue desestimado. El Tribunal Supremo lo estima anulando la resolución impugnada.

En el considerando segundo de la sentencia se señala que la resolución del contrato otorgado por el Instituto Nacional de la Vivienda, propietario de

las viviendas y por sus respectivos titulares, no se llevará a efecto el lanzamiento de los ocupantes, siempre que estos soliciten el otorgamiento a su favor del correspondiente contrato de cesión, para la regulación de las ocupaciones indebidas, Además marca el criterio favorable a los ocupantes sin título legal, mediante la subsanación de los defectos que amparan las indebidas ocupaciones, que se pretenden regularizar, otorgándoles el que les habilite legalmente, para continuar ocupando las viviendas en concepto de beneficiarios.

Se establece también que los límites del poder de policía se rebasan cuando se actúa a requerimiento de un administrado para proteger sus particulares intereses, infringiéndose el ordenamiento jurídico al ejercitarse la potestad administrativa con finalidad distinta a la que justifica su intervención o injerencia en la esfera de las relaciones contractuales intervenidas por el Estado, en razón del problema social, a cuya solución tiende la construcción de las viviendas por lo que no pueden aplicárseles las normas generales de autonomía individual, propias de la contratación civil o mercantil ordinaria, ya que la aludida finalidad social se impone incluso contra una

declaración de conformidad emitida en situación acuciante de necesidad de vivienda que ha de disminuir evidentemente en la actuación de las partes. En este sentido, sentencia de 27 de Septiembre y 26 de Octubre de 1965. Continúa el considerando añadiendo que en el supuesto debatido se vio obligado a ocupar la vivienda, sin la preceptiva y previa autorización, precisamente por la imposición arbitraria del propietario beneficiado, con el desalojo, que recupera la libre disposición de la cedida voluntariamente, sin aquella autorización, susceptible de ser otorgada al descubrirse sus faltas.

APLICACION DE NORMAS, VINCULANTES PARA SOCIEDADES CONSTRUCTO-

TORAS

El Tribunal Supremo en sentencia de 30 de Septiembre de 1967 desestimó el recurso interpuesto por una sociedad inmobiliaria que presentó solicitud el 20 de Noviembre de 1964 en la Delegación del Ministerio de Madrid, promoviendo expediente en la construcción de 2.360 viviendas de renta limitada. El 23 de Junio de 1965 la citada Delegación, se dirigió a la citada sociedad peticiona-

ria haciéndole saber que publicada en el B.O.E. de 4 de Junio de 1965 la orden ministerial de 26 de Mayo de 1965 por la que se establecían normas de selección y aprobación de viviendas de renta limitada ..., deduciéndose por escrito por la referida sociedad, con fecha 2 de Junio de 1965, interesando le fuese aprobado el expediente con arreglo a la normativa anterior a la orden ..., dictándose resolución el 10 de Julio de 1965 por la Delegación Provincial denegando la solicitud. Se interpuso recurso de alzada ante la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda con fecha 24 de Septiembre, que confirmó la resolución.

Hemos de resaltar del considerando segundo de la sentencia, que tanto la resolución de la Dirección General de la Vivienda de 24 de Septiembre de 1975, como el acuerdo de la Delegación Provincial de Madrid, de 10 de Julio, abarcando, si así se estimase, tanto la Orden Circular de 23 de Junio de 1965, por medio de la cual se había hecho saber al recurrente el efecto administrativo de la Orden de 26 de Mayo misma puesto que esta disposición general base y fundamenta céntrico en la que la parte demandante observa la lesión de los derechos a su juicio legítimamente adquiridos.

En el considerando tercero el Tribunal Supremo declara válidos y subsistentes los actos recurridos, así como la Orden de 26 de Mayo de 1965 por ser ambos de acuerdo a derecho.

POTESTAD DE LA ADMINISTRACION PARA LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO DE DESAHUCIO

La sentencia de 1 de Julio de 1967 señala que el ocupante de una Vivienda Económica o Protegida fue desahuciado por el Instituto Nacional de la Vivienda mediante el oportuno procedimiento, por el impago de las rentas, que la propiedad de aquella vivienda había señalado.

En uno de los considerandos de dicha sentencia, se señala que el Instituto Nacional de la Vivienda podrá promover y ejecutar por sí mismo el desahucio contra cualquier persona o entidad, que a título de inquilino de una Casa Barata o Económica o de las sometidas a régimen establecido por la ley de 19 de Abril de 1939, en cuyo artículo cuarto se prescribe que el Institu

to Nacional de la Vivienda podrá promover el desahucio contra cualquier persona o entidad que a título de inquilino ocupase una vivienda y no abonase los alquileres o cuotas correspondientes en virtud de su contrato, hallándose corroborado este precepto en el Decreto de 13 de Abril de 1945, que otorga igualmente al Instituto Nacional de la Vivienda la facultad de desahuciar con arreglo al procedimiento especial de la ley de 23 de Septiembre de 1939 y comprende sin distinción alguno a todas las Casa Protegidas y no solo las que dicho organismo administra y tiene concertada directamente su arrendamiento.

CONCESION DE PRIMAS A LA CONSTRUCCION DE INMUEBLES

En la sentencia de 2 de Noviembre de 1969 se recoge que con fecha 15 de Febrero de 1955 fueron solicitados los beneficios y exenciones fiscales y préstamos para la construcción de determinadas casas con la calificación de viviendas de primera categoría. Más tarde el peticionario vende y cede la propiedad, concretada al solar que resultase de la demolición de la construcción existente en el mismo, a los hoy recurrente, con los derechos derivados de la ley de 19 de Noviembre de 1948 y 27

de Noviembre de 1943. Por la Comisaría Nacional del Puro fue desestimada la pretensión de que dichas viviendas se calificaran como bonificables de primera clase y, en su virtud, formuló la calificación de los mismos, comprendida en la segunda categoría.

El Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional con fecha 19 de Julio de 1957 otorgó a los recurrentes una prima a la construcción de 105.900,- pesetas, por lo que estos alegaron, que se había cometido error al concederles las primas correspondientes a las viviendas de primera categoría, del 10 % en vez del 14 %, que corresponde a la de segunda categoría, en cuyo grupo estaba clasificada su identificación. El Instituto desestimó la pretensión por cuanto no admite la variación del porcentaje de las primas en los cambios de primera o segunda categoría en expedientes cuyas construcciones sean para venta por pisos. Acuerdo que fue confirmado por el Ministerio de Hacienda, por Orden de 13 de Abril de 1959.

Dicha sentencia señala que procede con firmar como ajustada a derecho la Orden emanada del Minis-

terio de Hacienda de 13 de Abril de 1959, que ratificó el acuerdo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional sobre concesión de primas a los recurrentes, en la cuantía fijada.

ANULACION DE CALIFICACION PROVISIONAL DE VIVIENDAS BONIFI-
CABLES POR ILEGALIDAD NOTORIA

El Tribunal Supremo en sentencia de 13 de Mayo de 1964 señala que solicitada la aprobación de un proyecto de construcción de viviendas, en la Delegación de la Vivienda, el 7 de Diciembre de 1960. La Comisión Municipal permanente de Santander condiciona ciertos aspectos del proyecto, lo que lleva al interesado a acudir a la Comisión Provincial de Vivienda y más tarde interponer recurso de alzada ante el Director General de la Vivienda, que es desestimado.

Se recoge en el considerando segundo de la sentencia, que es inaceptable la interpretación que a efectos de eludir la aplicabilidad de la normativa vigente, propugna la parte recurrente, suponiendo que se refie-

re solo a las obras ejecutadas o iniciadas en el momento de entrada en vigor de la norma, pero no a la misma situación en el futuro.

También en el considerando tercero, se añade que la declaración de voluntad de la Administración referida a determinada pretensión ante ella ejercitada por el administrado, ha de ser unitaria, aunque contenga diversos pronunciamientos relacionados entre sí, de suerte que no puede subsistir con independencia unos de otros.

EL ARTICULO NOVENTA Y UNO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LA AUDIENCIA AL INTERESADO EN EXPEDIENTE DE VIVIENDAS

Interpuesto recurso contencioso administrativo por el interesado, es estimado por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de Octubre de 1963, que declara la nulidad del expediente y posteriores actuaciones a partir de la práctica de las pruebas del mismo, a cuyo momento procesal se repone para que el instructor lo continúe cumpliendo con arreglo a la ley. En el considerando tercero

se indica que no cabe confundir la citación que el administrador se hace en el expediente, para que prestare su declaración sobre los hechos concretos, porque se interroga con la audiencia y justificación que para los procedimientos administrativos preve el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el pliego de descargos y contestación que éste da y que contempla los artículos 136 y 137 del citado cuerpo legal, en los procedimientos especiales para sanción.

El Alto Tribunal llega a la conclusión en el considerando cuarto de la sentencia, de que es procedente estimar el recurso interpuesto declarando la nulidad de las actuaciones a partir de la práctica de la prueba.

DECLARACION DE NULIDAD DE LA OCUPACION DE URGENCIA, EN EX-
PROPIACION FORZOSA DE TERRENOS PARA LA CONSTRUCCION DE
VIVIENDAS

La sentencia de 21 de Mayo de 1962 señala que en el B.O.E. de 14 de Marzo de 1957, se publicó un Decreto de fecha 26 de Abril anterior, del Ministerio

de la Vivienda por el que, entre otros extremos se disponía la declaración de ocupación de urgencia para los terrenos descritos en el proyecto de ejecución de un polígono, para construir 2.440 viviendas de renta limitada.

Contra dicho Decreto los interesados interpusieron recurso contencioso-administrativo. En el considerando segundo de la sentencia indicada se contempla que tampoco existen en el presente caso, los previos supuestos del artículo 22 de la Ley de 15 de Julio de 1954, de la negativa de los propietarios de los terrenos a venderlos a un precio razonable que conste en acta notarial, como exige el artículo 57 del Reglamento de 24 de Junio de 1955 y de la información pública mencionada por el artículo 58 del indicado Reglamento. El Tribunal Supremo concluye, estimando el recurso y declarando nula y sin ningún efecto legal, por no ser conforme a derecho, la ocupación de los terrenos de dicho polígono, además añade que el Decreto recurrido ha sido dictado por infracción legal.

EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO POR ABANDONO DE VIVIENDA

La sentencia de 18 de Junio de 1970 recoge al recurso interpuesto contra orden del Ministerio de la Vivienda de 24 de Mayo de 1966 que confirmó la resolución del contrato de vivienda otorgado a favor del recurrente.

En el tercer considerando de dicha sentencia se contempla que en el caso de autos, sobre la base de facturaciones por consumos irregulares o variados, de su ministros públicos (agua y luz) y de informes gubernativos, que se refieren a fecha concretas de comprobación, se pretende establecer, soslayando los múltiples testimonios de vecinos, y en los abonos sin interrupción de tasas por servicios públicos, una total, continuada y decidida ocupación por períodos superiores al medio año, de la vivienda con propósito de abandono; cuando lo comprobado y concorde con las alegaciones de la recurrente, descubre una situación ajena por su distinta regulación legal, del abandono puramente fáctico, que el legislador ha tenido, presente para su sanción mediante la resolución de lazos arrendaticios y subsiguiente desahucio administrativo; apreciación que no

prejuzga, que si en el futuro se produjera abandono real, la Administración actuaría en consecuencia.

Concluye la sentencia señalando, que no pudiéndose compartir la rigurosidad interpretativa de los hechos, que consagró el acto recurrido, resulta obligado estimar el recurso.

EXTINCION DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION FRENTE

A TERCEROS

El Tribunal Supremo en sentencia de 5 de Mayo de 1970 analiza el recurso interpuesto contra acuer dos del Ministerio de la Vivienda de 29 de Marzo de 1965, 12 de Enero de 1966 y 11 de Julio de 1966, que sancionaron a la recurrente con multa de 30.000,- pesetas por defectos en la construcción de viviendas de protección oficial.

En el sexto considerando se señala que en las sanciones que se discuten no surgen como secue la de un negocio jurídico de Compra-venta, sino como con-

secuencia de una infracción consumada por el promotor de las viviendas en relación jurídica existente entre la Administración y el constructor de las mismas, siendo buena de tal aserto, que es la propia Administración y no los adquirentes de aquellas viviendas los que imponen las sanciones en virtud de esa relación de Derecho Público y en la que quedaría al margen del supuesto contrato de Compra venta, que aduce la recurrente, la Administración sancionante que ninguna intervención tendría en una situación contractual en que no sería parte.

Finalmente, en el considerando octavo se indica que debe rechazarse el recurso interpuesto y se confirman los acuerdos recurridos del Ministerio de la Vienda, que se combaten en él.

COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION EN MATERIA DE SALUBRIDAD
E HIGIENE DE LA VIVIENDA

En sentencia de 3 de Diciembre de 1970 el Tribunal Supremo estudia el recurso interpuesto contra la orden de la Dirección General de la Vivienda de

1 de Septiembre de 1966, que al rechazar la reposición protestativa, esgrimida por la citada parte recurrente, confirmó otra resolución anterior, que en alzada a su vez ratificó la decisión de la Delegación Provincial de la Vivienda de Valencia de 11 de Febrero de 1966, la que dispuso que por los actuales demandantes se realizaran obras en la casa de su propiedad.

Se recoge en el considerando segundo de la sentencia que la disposición creadora de la Fiscalía (Decreto 20 de Diciembre de 1976), atribuyó a esta institución una misión predominante de policía sanitaria, evitando la existencia de viviendas sin condiciones de salubridad e higiene, ordenando a los propietarios de las mismas el logro de su habitabilidad, interviniendo los proyectos de construcción, ensanche de población, planes de urbanización, saneamiento y servicios municipales orientación, ésta, más tarde corroborada por el Decreto de 23 de Noviembre de 1940, que define la fiscalía de la vivienda como órgano de la Administración que tiene como misión velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada, cuya acción se ejercerá en relación con las autoridades y funcionarios sanitarios y tendrá entre sus atribuciones (Ar-

título 5º) el velar por la salubridad de las viviendas, concediendo o denegando a tal efecto, la autorización precisa para ocuparlas, (la llamada Cédula de Habitabilidad) pudiendo llegar a prohibir su ocupación, clausurar ésta o imponer reparaciones y obras, lo que ratifica la orden de 29 de Febrero de 1944 respecto a condiciones higiénicas mínimas de las viviendas. Por otro lado las facultades de la Administración Pública en semejante orden de competencia es esencialmente de naturaleza sanitaria y de higiene, limitada por lo tanto a los fines señalados, sin posible fricción con las que afectan a los tribunales ordinarios.

También en el considerando tercero se señala que las obras a realizar son de carácter higiénico sanitario y en consecuencia procede la desestimación del recurso contencioso administrativo a todas luces pertinente a no quebrantar el ordenamiento jurídico las resoluciones administrativas dictadas y que fueron base de crítica en este pleito.

POTESTAD DE LA ADMINISTRACION PARA LLEVAR A CABO EL
DESAHUCIO DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

La sentencia de 11 de Noviembre de 1971 recoge, que en virtud de las actuaciones practicadas por la Delegación de Madrid del Ministerio de la Vivienda, en las que se hizo constar, que el titular de la vivienda no ocupaba con regularidad la misma, terminando por ceder las a un tercero, que la ocupaba con una sirvienta; fue requerido el citado beneficiario para su desalojo, que formuló reclamación administrativa ante dicha Delegación y remitida al Director General del I.N.V., por la misma se acordó resolución de 17 de Noviembre de 1965, proceder a la resolución del contrato concediéndole un término de quince días para su desalojo, con apercibimiento del lanzamiento; e interpuesto contra esta resolución recurso de alzada, se entendió desestimado por silencio administrativo, dictándose el 23 de Noviembre de 1966, resolución expresa desestimatoria del recurso promovido.

En el considerando tercero se señala que en cuanto a la causa referente a no constituir domici

lio permanente del recurrente la vivienda, de autos, especifica el artículo 32 en su último párrafo, que las viviendas de renta limitada construidas por Organismos Oficiales quedarán sometidas en lo que se refiere al desahucio de sus beneficiarios, inquilinos u ocupantes, las disposiciones de la ley de 23 de Septiembre de 1939, y como los supuestos de esta ley hacen referencia exclusivamente a las faltas de pago de los alquileres o cuotas a satisfacer por los ocupantes de tales viviendas, hubo que posibilitar su aplicación a otros supuestos que no estaban inicialmente comprendidos en la misma y a tal efecto se dictó el Decreto de 13 de Abril de 1945 cuyo artículo primero dispone: el I.N.V. podrá promover y ejecutar por sí mismo el desahucio con arreglo al procedimiento especial establecido en la ley de 23 de Septiembre de 1939, contra cualquier persona o entidad, que ocupase una casa barata, económica o similar, o una vivienda protegida sin ostentar título de beneficiario así como en los casos de subarriendo o cesión no autorizados, cuando se causaren graves deterioros en la finca y, en general, siempre que exista infracción de los preceptos legales reglamentarios vigentes en la materia.

En el considerando octavo, continúa la

sentencia añadiendo que hay que acudir precisamente a la ley de 15 de Julio de 1954, cuyo artículo 32 en su último párrafo concreta y especifica, que en las viviendas de renta limitada construidas por organismos oficiales, en lo que respecta al desahucio de sus inquilinos o beneficiarios, se aplicará el desahucio de la ley de 23 de Septiembre de 1939; es decir, el administrativo, cuestión que igualmente zanja el artículo 121 del reglamento citado cuando distingue a los promotores de viviendas entre los cuales están los Ministerios en los que la construcción de viviendas constituya uno de los fines de su institución, y como la de autos está promovida precisamente por el Ministerio del ramo al que le compete la construcción de estos inmuebles por lo que tiene legitimación para promover y ejecutar el desahucio decretado al amparo de la ley de 23 de Septiembre de 1939.

El Tribunal Supremo desestima el recurso interpuesto confirmando la resolución recurrida, en el mismo sentido véase sentencia de 11 de Febrero de 1969.

FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE EL OTORGAMIENTO DE
CALIFICACION DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA

El Tribunal Supremo en sentencia de 2 de Junio de 1973 analiza el recurso interpuesto contra resolución de la Dirección General de la Vivienda de 5 de Abril de 1967, que denegó la petición de elevar dos plantas en el edificio objeto del expediente, en régimen de viviendas de renta limitada.

Se señala en su segundo considerando que examinado el expediente administrativo se evidencia, que lo solicitado y resuelto en él, no es exactamente el derecho "ingenere" de carácter civil del propietario a introducir modificaciones en una finca de su propiedad, en este caso la elevación de dos plantas, sino el obtener, para lo que se proyectó construir de nuevo y conservar para el resto de la edificación, los beneficios que las disposiciones administrativas vigentes otorgan a las viviendas de renta limitada, como expresamente se solicitan.

Hay que destacar del considerando cuarto, que las normas administrativas de fomento de la cons-

trucción de viviendas de renta limitada y concretamente el reglamento aprobado por Decreto de 24 de Junio de 1955, que concede a la Administración amplias facultades para la apreciación de ciertos hechos, situaciones y circunstancias determinantes de la resolución de aprobación o desaprobarción de los proyectos y otorgamientos de las calificaciones solicitadas.

Se añade en el considerando quinto, que la petición planteada por el solicitante no es en realidad un proyecto nuevo de obra, lo que se somete a resolución de la Dirección General de la Vivienda, sino que lo que se solicita es una modificación del primitivo proyecto aprobado seis años antes, y seis años antes también de concluida y calificada definitivamente la construcción. Esta situación exige que la Administración tenga en cuenta en que grado las modificaciones de la obra propuesta se separan del proyecto inicialmente aprobado puesto que las nuevas obras a realizar suponen una desviación de los elementos o extremos esenciales del proyecto y sería improcedente ampliar a la construcción resultante la calificación definitiva. La Dirección General de la Vivienda estimó acertadamente, que la elevación de plantas solicitada y

las obras a realizar para efectuarlas suponían una modificación esencial del proyecto y una alteración fundamental en la situación real y jurídica de terceros accidentes o arrendatarios del inmueble incompatible en su día con el otorgamiento de una calificación definitiva por extensión de la ya concedida.

DESTINO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

En la sentencia de 15 de Junio de 1973 se expone que tramitado el expediente sancionador, el Ministerio de la Vivienda por resolución de 27 de Septiembre de 1966 dictó resolución imponiendo entre otras, multas de 5.000 pesetas por infracciones graves del reglamento de 24 de Junio de 1955 a no destinar a domicilio permanente las viviendas de que eran propietarios situadas en Colmenar Viejo, acogidas a protección oficial. Se interpuso por cada uno de los sancionados recurso de reposición que fueron desestimados.

En el considerando segundo de la sentencia se destaca, que resulta incompatible que todos los

términos de los correspondientes contratos de adquisición, los recurrentes no conocieron al carácter legal de las viviendas e ignorasen las obligaciones que ello implicaba; sin que sirvan de excusa, que desvirtúe las consecuencias de la situación producida en autos, los desperfectos en las construcciones que de ser imputables a los constructores podrían originar sanción para éstos y el deber de su reparación pero nunca autorizar la transformación del destino legal de vivienda habitual y permanente en residencia de vacación o estival, que es lo que virtualmente supone las pretensiones de los accionantes aunque se dirijan ostensiblemente contra las multas que se les impusieron, máxime o cuando no consta suficientemente acreditada la inhabitabilidad.

Se concluye en el considerando tercero que tales multas justificadas conforme se ha especificado, quedan dentro de los límites de ejercicio de la potestad sancionatoria, ejercitada conforme al reglamento de 1955, por lo que procede desestimar los recursos.

LA "REFORMATIO IN PEIUS", EN MATERIA DE VIVIENDA

El Tribunal Supremo en la sentencia de 4 de Abril de 1974 estudia el recurso interpuesto contra resolución del Ministerio de la Vivienda de 20 de Julio de 1967, sobre sanción por infracción de normas reguladoras de la construcción de viviendas de renta limitada.

Se recoge en el considerando segundo de esta sentencia, que el defecto formal relativo al retraso de expedientes, según se desprende de los artículos 49 y 76, y demás concordantes de la ley de procedimiento administrativo de 17 de Julio de 1958. El Tribunal Supremo señala, que solo es motivo, en supuesto como el presente para que se sancione al funcionario causante de la demora, si a ello hubiera lugar más que a que se proceda a las pretendidas nulidades de actuaciones.

Se destaca también, en el considerando quinto, que aún cuando la Administración no pudiese conjugar circunstancias de esta índole de atenuación de responsabilidad, como así está ejecutado en este caso, y en definitiva es favorable a los inculpados entre los cuales se

encuentra el actual recurrente, por sí solo es bastante para aceptarlo sin que por ello pierda el carácter de falta muy grave con que se le califica por la resolución administrativa que se impugna y porque además el que en virtud de lo anterior se pretenda justificar la imposición de una multa inferior a la mínima señalada para tales faltas muy graves si bien esto implica un error del acuerdo recurrido, sin embargo, no es posible corregirlo por la sala, en razón de no tratarse de un error de carácter material sino jurídico y entonces surge como elemento impositivo para ello, el principio de derecho de patente trascendencia, de la llamada "reformatio in peius", cuyo desconocimiento en este concreto supuesto equivaldría a eliminar la garantía que para el recurrente tiene el mero hecho de recurrir ante esta jurisdicción de aquel acto administrativo, y por virtud del cual, no puede agravarse una resolución recurrida en términos más onerosos, que en los que está dictada la anterior, en perjuicio de dicho litigante: razones que hacen inoperante esta anomalía con respecto al quantum de la sanción impuesta por la resolución ministerial que en este recurso se impugna.

El Tribunal Supremo concluye que es

acertado confirmar lo resuelto por el Ministerio de la Vivienda.

OBRAS REALIZADAS DESPUES DE LA CALIFICACION DEFINITIVA,

SIN AUTORIZACION DE LA ADMINISTRACION

En sentencia de 24 de Noviembre de 1975, el Tribunal Supremo analiza el recurso contencioso administrativo interpuesto contra resolución del Ministerio de la Vivienda de 26 de Diciembre de 1968, confirmatoria de la de 1º de Julio del mismo año, que sancionó al recurrente con una multa de 10.000,- pesetas y le impuso la obligación de ejecutar ciertas obras.

Recogemos del considerando tercero, que constituye particular distinto de la resolución impugnada, la orden de demolición del ático construido por el recurrente en la finca con posterioridad a la calificación definitiva, orden que se apoyó exclusivamente, en que por virtud de tales obras, el edificio calificado no se ajusta al proyecto aprobado en su día por la Administración y que no puede declararse ajustada a derecho, no solo porque la ley no preve una consecuencia de la gravedad irreversible de la

impuesta en el limitado, sistema sancionador de que se trata, sino porque la misma no aparece tampoco como una consecuencia necesaria para restaurar el orden infringido por el particular, con esas obras, tanto más cuanto, que no se trata de la ejecución de un proyecto de modo distinto al aprobado, sino de una ampliación ulterior, posible al parecer a tenor del ordenamiento urbanístico general ... El artículo 2 de la ley de 15 de Julio de 1954 y el artículo 9 de su reglamento, permite que la protección legal llegue a las ampliaciones horizontales y verticales de edificios existentes, aún cuando éstos no tuvieran anteriormente protección legal, lo que "a contrario" implica la posibilidad de aplicación a edificios y a protegidos si se cumplen las mismas exigencias y en otro caso la de privación a aquellos de su status especial, argumento reforzado por los artículos 25 y 93 del Reglamento de 24 de Julio de 1955, que al señalar, que se otorgará la calificación definitiva siempre que las viviendas se hubieran ajustado al proyecto aprobado por el Instituto, permite por tanto, para el acceso al mismo y a sus beneficios, como para el cumplimiento de los fines que lo justifican, de tal suerte que el ingreso en el sistema implica una especial cualidad e incluso denominación, que se obtiene, mediante un acto formal, implicando la conse-

trucción dentro de las categorías de un clan y ajustándose al proyecto que la Administración ha debido aprobar con este fin y a unas normas básicas de construcción encaminadas a impedir fraudes.

RESPONSABILIDAD POR DEFICIENCIAS EN LA CONSTRUCCION DE VI-
VIENDAS

La sentencia de 26 de Noviembre de 1976 contempla el recurso interpuesto contra la resolución del Ministerio de la Vivienda de 7 de Julio de 1969, sobre sanción por infracción de régimen de viviendas de protección oficial.

Hay que destacar del contenido del considerando segundo de la sentencia que la causa o motivo de impugnación formal esgrimido como fundamento de la nulidad pretendida carece de entidad suficiente a los efectos pretendidos, por cuanto en todo vivo o infracción procedimental accrea o supone una consecuencia tan grave ya que solo cuando impida al acto alcanzar su fin o suponga la indefensión de los interesados puede sostenerse, según el artículo 48, párrafo segundo de la ley de procedimiento administrativo, la

mulidad, en el presente caso, nada de esto ha ocurrido, ya que la falta de notificación del nombramiento del juez instructor y secretario no tiene nunca el alcance pretendido ya que a parte de que aquí no se aduce la existencia de causa de recusación, esta puede eludirse (artículo 22 de la ley de procedimiento administrativo), en cualquier momento del procedimiento y ello con independencia de que en el expediente consta que si se cumplió tal exigencia en el nombramiento del segundo instructor; por otro lado, la no apertura del periodo probatorio máxime en este supuesto en que por la Administración no se desconoce la realidad del hecho imputado, no supone infracción de precepto alguno, ya que los artículos 88 y 136 de la ley procedimental facultan al instructor para acceder a la práctica de cuantas pruebas sean precisas y adecuadas al cabal esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción, a la vez que señalar las que a su juicio resulten no procedentes. En este Sentido sentencias de 28 de Septiembre de 1965 y de 20 de Enero de 1971.

DESAHUCIO ADMINISTRATIVO: CESION DE VIVIENDAS A TERCEROS

El Tribunal Supremo en la sentencia de 30 de Septiembre de 1976 estudia el recurso interpuesto contra la resolución del Ministerio de la Vivienda de 10 de Octubre de 1968, sobre desahucio administrativo de viviendas de protección oficial.

Hay que destacar del primer considerando que reconocido expresamente por el recurrente el hecho de haber consentido que la vivienda de la que era beneficiario, a que el expediente administrativo, fuese ocupada por otra persona y su familia, que no tenían con respecto a aquél, relación de dependencia familiar, queda por aclarar únicamente si dicha ocupación podría justificarse en Derecho, como la parte recurrente pretende por la existencia de una relación laboral de tipo doméstico que explica-se la permanencia en el piso de aquella familia incluso durante el prolongado caso que el actor dice, aún sin demostrarlo, que hubo de ausentarse de España por motivos profesionales.

Se añade en el considerando tercero

que aún admitida la existencia de un procedimiento judicial de desahucio iniciado por el actor contra las personas extrañas, que ocupaban el piso, en el que aquél, dice, ha recaído sentencia, cuya certificación tampoco ha intentado aportar a los autos, no destruye la certeza de la cesión, tanto si se tiene en cuenta que aquel procedimiento judicial fue promovido, cuando se había iniciado el expediente administrativo de desahucio, lo que hace dudosa su espontaneidad como que la decisión de acudir a la vía judicial, lo único que en todo caso podía demostrar es que la cesionaria de la vivienda no se avenía a cesar voluntariamente en el disfrute, pero no contradice la veracidad de la cesión efectuada años antes por la complacencia de su legal beneficiario.

Concluye el Tribunal Supremo expresando que las alegaciones presentadas en este proceso son totalmente ineficaces en orden a la tacha de ilegalidad opuesta por el actor contra la resolución del Ministerio de la Vivienda, citada, que, en estricta y acertada aplicación de los artículos 76 del reglamento de 8 de Septiembre de 1939; artículo 27 de la ley de 15 de Julio de 1954 y 106 del Reglamento de 24 de Junio de 1955, confirmó el acuerdo de la Dirección

General del Instituto Nacional de la Vivienda de 1 de Diciembre de 1967 sobre desahucio administrativo. Se desestima el recurso interpuesto, sin condena de costas.

DENEGACION DE CALIFICACION DEFINITIVA DE VIVIENDAS DE
RENTA LIMITADA-SUBVENCIÓNADA, POR NO AJUSTARSE LAS OBRAS
AL PROYECTO

El Tribunal Supremo en sentencia de 24 de Noviembre de 1976 desestima el recurso interpuesto contra la resolución del Ministerio de la Vivienda de 11 de Abril de 1969 sobre denegación de calificación definitiva de viviendas subvencionadas.

En el primer considerando de la sentencia se recoge que resulta claro y evidente que en el edificio construido en concepto de "promotores" no se ha construido el muro de separación con la casa contigua, cuyo muro aparecía en el proyecto presentado para la concesión de la calificación provisional, por lo que dada la omisión de tal elemento y a su vez el carácter esencial del mismo, el supuesto de autos está incurso y terminante de la denega-

ción de la calificación definitiva de una vivienda de renta limitada subvencionada, se establece, en el artículo 94 del Reglamento de 24 de Junio de 1955 y sin que ninguna de las razones que se exponen por los recurrentes, y que han quedado en este considerando expuestas, pueda enervar la fuerza y alcance del hecho de no haberse construido el citado elemento consistente, en el muro de separación con la casa contigua, y precisamente en el modo, circunstancias y características en que tal elemento se configuraba en el proyecto aportado a efectos de la calificación provisional ya que todas esas razones incluso la consistente en el desistimiento de la denuncia en su día formulada por los ocupantes de las viviendas de la finca, hacen referencias a cuestiones derivadas de relaciones privadas entre los propietarios respectivos de dichos dos inmuebles, pero ajenas al problema de la calificación definitiva que está condicionada en definitiva por el hecho de que lo construido sea conforme en sus elementos esenciales a lo proyectado, circunstancias que queda claro que no se dan en el caso de autos y por ello se presentan como conformes a derecho las resoluciones impugnadas en este contencioso y por las cuales respectivamente se denegó la calificación definitiva y se confirmó en alzada y reposición tal denegación.

SOBREPRECIO EN EL ALQUILER DE VIVIENDAS DE PROTECCION

OFICIAL: MULTA Y DEVOLUCION OBLIGADA DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE COBRADAS

El recurso interpuesto contra resolución de la Dirección General de la Vivienda de 8 de Septiembre de 1971, sobre imposición de multas y reintegro de cantidad por infracción de normas de viviendas de protección oficial. El tribunal Supremo lo desestima en sentencia de 4 de Julio de 1977.

Expresamente se recoge en el considerando segundo de la sentencia que, la percepción de cantidades por encima del tope permitido, en la cesión de todo o parte de este tipo de viviendas de protección oficial construidas al amparo de una política de fomento de nuevos hogares, con ayudas de diversa índole, pero con la contrapartida de unas limitaciones en las disponibilidades de las mismas, sobre todo en el quantum de los precios de enajenación o arrendamiento, principalmente, para lo que desaparece el régimen de libertad, imperante en las que no gozan de este régimen.

Se añade también en el considerando ter cero que uno de los factores utilizados para el mantenimiento de este régimen especial de viviendas, en evitación de prácticas abusivas que lo desnaturalicen y lo perviertan, es el de tipificar una serie de actos a los que se consideren no solo no permitidos, sino sancionables, siendo uno de ellos y pudiera decirse, el principal, el percibir sobreprecio o prima en el arrendamiento o venta de estas viviendas, lo que se considera absolutamente prohibido en el artículo 29 de la ley, texto refundido de 24 de Julio de 1963, reproduciéndose el mismo precepto en el artículo 112 del reglamento de 24 de Julio de 1958, el cual, además se encarga de tipificar la infracción de esta prohibición, enmarcándola como la primera de las calificadas de muy graves, en su artículo 153 - C 1.

Se concluye en el considerando sexto de la sentencia, que si lo único que puede imputarse a esta multa es la benignidad con que ha sido fijada, ello permite comprender mejor la imposibilidad de acceder a lo pretendido por la accionante, respecto al segundo pronunciamiento del acuerdo en controversia, de restitución al denunciante arrendatario, de las cantidades abusivamente cobradas al

mismo, pues, si por un lado esto cuenta con la cobertura de la prerrogativa que se concede a la Administración para estos casos, artículo 155, párrafo final del reglamento de 24 de Julio de 1968, por otro, en el presente supuesto, masl se podrá pensar que la misma haya utilizado drásticamente tal potestad, cuando, como aquí ocurre, sumada la multa con el importe de dicha restitución, el total viene a representar una cantidad aproximada, el mínimo normal de las sanciones pecuniarias aplicadas en esta materia a aquellas infracciones, calificadas, como la que nos ocupa, de graves; siendo por todo lo expuesto, por lo que se impone, la desestimación del recurso, por encontrarse ajustado a derecho el acuerdo aquí residenciado; máxime cuando tampoco puede acordarse una minoración en la cantidad a restituir, por falta de pruebas que pudiera respaldar la rectificación pretendida subsidiariamente por el demandante.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SOBRE VICIOS O DEFECTOS DE LA

CONSTRUCCION

La Sentencia de 27 de Octubre de 1978,
en recurso contencioso-administrativo interpuesto contra

resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda de 22 de Marzo de 1971 sobre imposición de sanción de 30.000,- pesetas por infracción de normas de vi viviendas de protección oficial y ejecución de obras para subsanar defectos advertidos en la construcción.

La Sentencia en su primer considerando señala que ante la realidad de unos hechos reconocidos en su existencia por la entidad recurrente,,si bien afirma que la construcción realizada está con arreglo al proyecto y que a ella no le cabe ninguna responsabilidad por las infracciones cometidas en la construcción de las viviendas de autos, es claro que como se verá seguidamente y en virtud de los preceptos reglamentarios pertinentes las consecuencias son muy distintas de las obtenidas por la sociedad de mandante.

Se añade en el segundo considerando, que es claro que el artículo 111 del reglamento de 24 de Julio de 1968 para viviendas de protección oficial establece la responsabilidad a cargo de los promotores de estas viviendas, si en el transcurso de 5 años se manifiestan vi cios o defectos de la construcción que hiciesen necesarias

obras de reparación, circunstancias que se dan en el caso del recurso y que la propia recurrente no niega, pues al alegato de haberse realizado la construcción por I. de Construcciones y la instalación del gas por Gas Madrid, no desvirtúa el contenido del precepto reglamentario invocado.

Se concluye en el tercer considerando que, por otra parte la sanción impuesta se acomoda correctamente al apéndice C del número 6 del artículo 153 del ya invocado reglamento, reputando falta muy grave la cometida por la promotora recurrente detalladas en la resolución, por lo que, es obvia la confirmación de las resoluciones recurridas del Ministerio de la Vivienda, ya que tampoco se ha operado la infracción denunciada por el recurrente en cuanto a la denegación de pruebas, pues el artículo 161 del tal invocado reglamento, solo estima exigibles aquellas, que expresamente declara pertinente el instructor. El Tribunal Supremo, por todo cuanto antecede, desestima el recurso interpuesto.

CONTRIBUCIONES ESPECIALES POR MEJORAS DE VIVIENDAS BONIFI-
CABLES: EXENCION DEL NOVENTA POR CIENTO

La sentencia de 14 de Junio de 1963 recoge que la sección de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, giró liquidación a una inmobiliaria por el concepto de contribuciones especiales por varias fincas urbanas, por mejoras de pavimentos y aceras, habiéndose construido las fincas urbanas al amparo del Decreto Ley de 19 de Noviembre de 1948. La Sociedad dirigió escrito al alcalde, alegando la exención de materia tributaria, petición que fue desestimada por lo que recurrió al Tribunal Económico Administrativo, el cual revocó el acuerdo impugnado y dispuso la deducción del 90 % del importe. Contra este acuerdo el Ayuntamiento interpone recurso contencioso-administrativo el cual fue desestimado.

En el considerando segundo de esta sentencia se subraya, que la tesis negativa sustentada por el apelando se fundamenta en dos alegaciones, una en base al concepto doctrinal y científico de esas exacciones, de que se trató de obtener el fundamento de su posición y otra que tiene su base en la interpretación que a su juicio de-

be darse a la normativa legal; se sostiene por el apelante que estas contribuciones son algo "sui generis" obedientes a un principio, de justicia distributiva, en virtud del cual aquellas personas que reciben una mejora determinada, deben cooperar proporcionalmente en el gasto que lleva mejo circunstancias, que le despojen de todo carácter fiscal.

Finalmente se añade en el cuarto considerando que, con una interpretación restrictiva como la que el recurrente pretende, se frustrarían en parte los incentivos, que el legislador otorgó a los constructores de viviendas para fomentarlas; por otro lado, la interpretación, que la sentencia da a la normativa está en la línea del Decreto de ley de 27 de Noviembre de 1953, al cual disipa toda duda.

CONCLUSIONES

Como epílogo de nuestro trabajo sobre "La Protección Pública de la Vivienda en España", vamos a recoger un conjunto de conclusiones, fruto del detenido y profundizado estudio de la problemática de la vivienda, que resumimos a continuación.

En primer lugar, hemos de subrayar la dificultad de la temática tratada, centrada en el tema de la Vivienda, dada la escasez de bibliografía existente sobre la materia y la novedad del tema; en cuanto al estudio, desde el punto de vista de Derecho Público y en particular del Derecho Administrativo.

Para una mejor comprensión académica de nuestras conclusiones, lo hemos dividido en tres grandes áreas:

- 1.- Social.
- 2.- Económica.
- 3.- Jurídica.

1.- ASPECTO SOCIAL.

La vivienda constituye uno de los temas básicos a lo largo de la existencia humana, ya que un gran porcentaje de la población, numerosos años de su vida, los pasa ahorrando o pagando la vivienda que destina a domicilio permanente y habitual.

La necesidad ciudadana de la vivienda es más acusada en la zona urbana que en la rural, debido al éxodo de población hacia la gran ciudad. La realidad de las grandes urbes españolas presenta un panorama bastante preocupante en lo relativo a la ordenación urbanística, ya que las urbanizaciones modernas no se han venido ajustando a las necesidades del momento, pues carecen de zonas verdes, áreas de servicios y espacios amplios, que eviten la aglomeración de viviendas. Por otra parte el liderazgo de las cabeceras de provincia ha contribuido en gran manera al desarrollo industrial y como consecuencia de ello a un asentamiento burocrático y financiero, que ha conducido a una mayor demanda de viviendas.

Una realidad concreta, que hemos analizado, es que gran parte de la población vive de espaldas al urbanismo y que por lo tanto es necesario despertar en la conciencia ciudadana el concepto "urbano", que rodea el habitat de su vivienda. También hay que destacar en nuestro país, que debido a la falta de una planificación urbanística, núcleos de viviendas importantes carecen de la urbanización mínima de asfaltos de calles, alumbrado y alcantarillado, que convierten al enclave de la vivienda en un lugar inaccesible para aquellos que tienen que habitar la zona.

También hemos de destacar desde el punto de vista ecológico que las viviendas deben de estar edificadas en zonas que no atenten ni deterioren el paisaje y las bellezas naturales, tan amenazadas en los últimos años por las especulaciones inmobiliarias, que tanto han afectado al aspecto físico de las urbanizaciones.

Los desequilibrios territoriales provocados por el crecimiento económico traen como consecuencia que el problema de la vivienda afecte a un mayor número de familias, de las cuales un gran número viven en chabolas y otras en infraviviendas, lo cual origina un gran déficit de

viviendas, que para cubrirlo sería necesario la creación de planes anuales entre el Gobierno y los Ayuntamientos, que den prioridad a la erradicación del chabolismo, así como de las condiciones insalubres de ciertas cuasi-viviendas.

El problema de la vivienda alcanza más énfasis en las grandes ciudades, donde sus barrios inmersos en un urbanismo anárquico aparecen conducidos hacia un proceso deshumanizador, que deteriora momento a momento la calidad de la vida. Esta problemática se agudiza en los barrios periféricos, debido a que la Administración Pública no ha controlado el proceso urbanístico, ni ha dotado de los suficientes servicios a estos núcleos urbanos.

La demanda de viviendas sociales en nuestro país, empieza a tomar caracteres alarmantes, por lo que sería necesario que el Gobierno realizase planes de carácter más estable para conseguir, que tanto la actividad privada, como la de la Administración se coordinen en un objetivo básico: cubrir las necesidades de viviendas que la población tiene planteadas.

La vivienda social, a la que hemos alu-

dido en varios apartados de nuestro trabajo, se caracteriza por las siguientes particularidades:

1.- El lugar de ubicación, que suele ser en la periferia de las grandes poblaciones donde tienen lugar este tipo de construcciones.

2.- Amplia financiación para que la población con recursos escasos pueda acceder a estas viviendas.

3.- Limitación de espacio por vivienda, ya que no puedan exceder de los 90 m².

El Gobierno debe apoyar al numeroso conjunto de ciudadanos que demandan viviendas sociales, puesto que si acuden al mercado libre no pueden adquirir ninguna, debido a su impotencia económica. El Estado debe sintonizar con esta demanda de viviendas y satisfacer unas necesidades ciudadanas de gran trascendencia social. En la actualidad los movimientos vecinales y de barrio que pretenden alcanzar una vivienda digna son cada vez más importantes.

El problema social de la vivienda es un reto que la Administración Pública tiene planteado a corto plazo y que necesita resolver con urgencia, por lo tanto la política del Gobierno debe ser intervencionista sobre el sector, ya que con dicha actuación se lograría incrementar en gran manera, el número de viviendas deseadas.

2.- ASPECTO ECONOMICO.

La vivienda aparece dentro del ámbito económico general como una realidad, que surge a raíz de una inversión motivada por la necesidad humana de la habi-
tación y la ubicación de un domicilio, punto fijo del que poder partir para el quehacer cotidiano, en contraposición del carácter nómada de los tiempos primitivos.

La calidad de las viviendas ha sido directamente proporcional al grado de desarrollo alcanzado. En consecuencia podemos decir que hay una estrecha re-
lación entre economía y vivienda, a mayor desarrollo económico corresponde un aumento de calidad en la construcción de la vivienda.

La construcción de viviendas viene atravesando por un estado crítico de depresión y consecuentemente aumenta la escasez de viviendas en arrendamiento. Por lo tanto los alquileres comienzan la carrera de los precios hasta llegar a una cota tan alta que el

propio mercado reacciona ante semejante situación. De otro lado, el sector de la construcción, por su propia dinámica no puede corregir de repente la situación, ya que la depresión trae consigo que la pequeña empresa desplace su actividad hacia sectores más favorables económicamente, produciendo un aumento de desempleo de trabajadores calificados para la construcción, provocando una crisis en el sector y paralizándose obras en construcción, que no podrán finalizarse, en cierto tiempo.

En el ciclo de la construcción existen condicionantes como las fluctuaciones en los costos de las edificaciones, los fondos de inversión y su disponibilidad así como la dinámica de la renta nacional y el crecimiento de la población con poder adquisitivo que afecta directamente al movimiento de dicho ciclo. Todos estos factores también influyen en la actividad industrial de la construcción y frecuentemente actúan de tal manera, que refuerzan y aceleran la movilidad creciente o decreciente de la actividad constructora. Además hay que añadir que el ciclo de la construcción tiene una duración aproximada de dos años. Por lo que la recuperación de un periodo de depresión en el sector se produce con una mayor lentitud.

En la actualidad, el mercado de la vivienda viene regido por dos fuerzas, de un lado la oferta constituida por los propietarios de la vivienda, y de otro la demanda integrada por los compradores, que mirándolo des de el punto de vista sociológico, y económico, el principal sujeto demandante es la familia, que pone una suma considerable de sus ingresos en el circuito económico de la adquisición de una vivienda.

La demanda de viviendas viene integrada por las personas que necesitan una vivienda para domicilio habitual y también para el inversionista que busca el óptimo de su inversión en un plazo más lejano. El desequili-brio entre la oferta y la demanda del mercado, varía pro-fundamente, ya que existe una tendencia general por parte de los empresarios a cubrir la demanda de viviendas costo-sas antes que las modestas, puesto que las más caras, suponen a los empresarios mayores beneficios económicos, tend-dencia que se contrarresta por la política de fomento de viviendas sociales.

En una economía de mercado la oferta de viviendas vendrá regulada por el espíritu de lucro de

los propietarios quienes tratarán de alcanzar la rentabilidad máxima de su inversión y por la demanda según la situación económica de los adquirentes, ya que dicha demanda es más rígida cuando la escasez de viviendas es mayor.

Es preciso conocer el poder adquisitivo que una población activa posee en cada demarcación municipal de cierta importancia, ya que constituye un punto esencial para llevar a cabo una determinación de los que sería un planing de viviendas, es decir, la categoría y "status" que se han de aplicar a todas estas. Hay que tener muy en cuenta las condiciones mínimas de habitabilidad necesarias que deben reunir cualquier tipo de alojamientos, sin dejar de olvidar la capacidad adquisitiva actual y futura de los adquirentes de las viviendas que habrá de considerarse en el momento de estudiar la cuantía de la ayuda necesaria, en los supuestos de Viviendas de Protección Oficial, con el fin primordial de lograr el mayor equilibrio posible.

En nuestro país existe una tendencia alcista en lo referente a la inversión en vivienda produciéndose un aumento considerable de la demanda de viviendas en las grandes ciudades. Pero, sin embargo, existe en

la actualidad un descenso de las viviendas en alquiler. Los rendimientos producidos por la inversión en viviendas de alquiler, vienen afectados por continuos desequilibrios como la desvalorización de la moneda, tan frecuente en España durante la última década, produciéndose para el inversor la necesidad de incrementar el precio del alquiler de la vivienda, recurriendo al sistema de revisión de rentas, pactado generalmente en los contratos modernos de alquiler.

La ordenación del suelo urbano es uno de los factores condicionantes del problema de la vivienda. La escasez de solares trae como consecuencia una mayor plusvalía de éstos, predisponiendo a la especulación, a los propietarios, que se resisten a su enajenación hasta encontrar a un comprador que le haga una oferta ventajosa, fenómeno que repercute negativamente en el proceso de urbanización de las grandes urbes.

Es indispensable una planificación del suelo urbano por parte de los poderes públicos que han de llevar a cabo tareas eficaces que desemboquen en un auténtico proceso de urbanización y como consecuencia una eje-

cución de los planes trazados que fomenten la edificación de viviendas. Paralelamente la iniciativa pública debe estimular las aportaciones privadas, debiendo ejercer la Administración el principio de subsidiaridad.

En la actualidad es conveniente un planteamiento a fondo de una política regional del suelo con verdadero conocimiento y participación de los Entes Locales, Provinciales y de las Comunidades Autónomas, debiendo ser ésta flexible para que pueda ejecutarse de acuerdo con la capacidad socio-económica de cada momento, eludiendo el sensacionalismo de etapas anteriores que han llevado a planes irrealizables y utópicos.

Como solución interesante al problema económico del suelo, sería por parte de la Administración, un mayor ofrecimiento de solares ya ordenados que interrumpieran la rigidez de la demanda, produciendo un considerable descenso de la espiral de los precios.. El intervencionismo de la Administración en el mercado de solares es una de las técnicas más usuales en los países del Mercado Común Europeo. En nuestro ordenamiento jurídico el intervencionismo en materia del suelo ha sido prácticamente nulo,

ya que no se ha adoptado la política adecuada desde los Ayuntamientos.

En el contexto de la política económica hay que señalar, que para frenar la creciente especulación del suelo hay que adoptar nuevas técnicas por parte de la Hacienda Pública, que logren el objetivo de edificar viviendas, y contribuyan a reducir el número de solares sin edificar que esperan una coyuntura económica favorable. La especulación del suelo urbano crece en momentos de inestabilidad monetaria, cuando los capitales intentan situar su dinero lejos del peligro de la desvalorización, prefiriendo la adquisición de solares, que normalmente no solo mantienen un valor estable, sino que en ciudades en proceso de desarrollo la multiplican.

Los gastos que ocasiona la inversión en la vivienda son básicamente el precio de la compra y los gastos de mantenimiento, el primero de éstos puede considerarse gasto de inversión en cuanto representa el precio pagado por el inversor a los oferentes de viviendas, lo que permite añadir el stock de viviendas nuevas unidades de capital mientras que los gastos corrientes necesitan

rios para que las viviendas presten adecuadamente los servicios de alojamiento.

En la actualidad el sector inmobiliario puede ser un elemento catalizador del despegue económico, dentro de la crisis económica que venimos padeciendo en el último lustro. Dicho sector necesita de un empuje de inversión y confianza. Las inversiones marcadas por una política económica de carácter intervencionista han visto en el sector de la vivienda un medio muy útil para resolver situaciones económicas de crisis.

En los últimos años se ha venido estimulando al sector de la construcción para tratar de aminorar el paro y así producir una conducta anticíclica, que ha sido empleada en otros países europeos, para tratar de producir una corriente de pleno empleo. Es evidente que el problema de la vivienda, en sus perspectivas actuales, es en definitiva, un problema económico y por lo tanto requiere soluciones económicas reales.

3.- ASPECTOS JURIDICOS.

En primer lugar, vamos a referirnos a las modalidades de intervención administrativa en materia de vivienda. La policía especial de la vivienda aparece con el intervencionismo del Estado Moderno, consistente en un conjunto de medidas a tener en cuenta en la edificación de viviendas y contra su incumplimiento, la Administración ejerce potestad sancionadora.

La actividad administrativa de policía de la vivienda se contempla en su desarrollo por las siguientes limitaciones:

1.- Control por parte del Instituto Nacional de la Vivienda para que los promotores de la vivienda de Protección Oficial ajusten sus proyectos a la normativa establecida para poder otorgarle la calificación provisional, ya que la definitiva no tiene lugar hasta la terminación de la obra.

2.- Los promotores que soliciten subvenciones o anticipos, deberán adecuar la contratación con terceros, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, pero siempre deberán obtener la autorización.

3.- Respecto a la vivienda en sí, el titular no podrá darle otro destino que el domicilio habitual de él y de su familia. Comprometiéndose a mantenerla en perfecto estado de conservación e higiene.

4.- En las viviendas para Arrendamiento, existe la limitación en lo relativo a las cuantías máximas que no podrán exceder del tope fijado, así como de adecuación de los alquileres a las revisiones establecidas.

5.- Los propietarios de viviendas de Protección Oficial, no podrán cobrar primas o subprecios, ni en los arrendamientos ni en las ventas.

6.- Tanto los beneficiarios ocupantes de las viviendas como los arrendatarios, deberán estar sujetos a lo estipulado sobre procedimiento de desahucio en

la normativa legal, tanto de carácter administrativo o civil.

La actividad administrativa de policía a lo largo de las viviendas de Protección Oficial se centra en un control por parte de la Administración del cumplimiento normativo relativo al fin que persiguen estas viviendas, estableciéndose sanciones administrativas para las infracciones de dichas normas, consistentes en multas y retiradas de la calificación de aprobación de los terrenos, de la condicional o definitiva devolución de los anticipos.

La Administración ha venido tutelando el alquiler de viviendas de Protección Oficial, controlando que el alquiler de la vivienda no fuera superior al indicado en la calificación, penalizándose su incumplimiento con sanciones que oscilaban entre multas y la descalificación definitiva de la vivienda, que implicaría la extinción del contrato definitivo, que lleva intrínseco la pérdida de beneficios y la privación total de las exenciones y bonificaciones, así como la devolución de las que no estén prescritas, además de los anticipos y primas con los intereses legales. Se produce también la cancelación de los préstamos

concedidos y su devolución, incluyendo la diferencia de intereses entre el legal y el estipulado, para el supuesto que dicho préstamo sea de interés reducido.

Como objetivo crítico de las manifestaciones de la actividad administrativa de Policía especial de la vivienda hay que destacar la falta de rigor en el cumplimiento de la normativa, ya que no se ha exigido una observancia por parte de los particulares. Esto ha traído consigo que las viviendas no alcancen el fin para que fueron construidas, surgiendo paralelamente el objetivo especulativo. Tan solo cuando se producía denuncia por un tercero, el mecanismo sancionador se ponía en marcha. Tampoco se ha llevado con la debida supervisión, la aplicación de la normativa sobre el uso y disfrute de las viviendas, pues se han presentado casos frecuentes en que una persona era titular de más de una vivienda destinada a domicilio permanente del titular, lo cual ha venido generando que las viviendas de Protección Oficial no cumplan con el objetivo social para el que fueron concebidas.

La policía especial de la vivienda necesita una adecuación a la realidad sociológica actual,

que atañe a la construcción de viviendas, su uso y disfrute para que cubran la demanda social a la que van destinadas.

Los Poderes Públicos al utilizar las técnicas de Fomento, consiguen en gran manera, un intervencionismo económico dirigido hacia aquellos sectores más necesidades como es el de la vivienda, donde dichas técnicas han sido empleadas ampliamente, aunque no con el rigor que hubieran sido necesarias.

Las principales medidas de Fomento, al hilo de la legislación de la Vivienda Pública han consistido en subvenciones económicas a particulares o entidades constructoras de viviendas de Protección Oficial. Así también los beneficios tributarios han jugado un papel primordial, como acicate para llevar a cabo la construcción de viviendas.

La actividad administrativa de Fomento, aparece en el contexto socio-económico de la vivienda, con un doble objetivo, de un lado el mitigar el paro, objetivo perseguido desde la Ley Salmón de 1935 y de otro, construir viviendas dentro de un régimen de proteccionismo para cubrir

unas necesidades existentes.

Los principales beneficios otorgados por la Administración han sido de carácter económico para los promotores de viviendas de protección oficial y paralelamente se han concedido ventajosas exenciones fiscales para los adquirentes de dichas viviendas. Otro estímulo para el constructor era el beneficio de expropiación forzosa sobre solares, ya que conseguía estos a un precio de interés pero era fundamental que los proyectos de construcción tenían que estar al menos aprobados provisionalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Las prestaciones de Servicio Público en sector vivienda se va a caracterizar por un marcado desarrollo de intervencionismo. La Administración se convierte, pues, en gestora de la prestación de servicio, asumiendo tareas de marcado carácter económico y empresarial, todo ello en aras del interés público.

La forma más usual por parte de la Administración Pública de llevar a cabo la construcción de viviendas de carácter social, es a través de la gestión

directa realizada por los órganos especializados en la materia, siendo de destacar, como órgano gestor, el Instituto Nacional de la Vivienda. La edificación de viviendas, llevada a cabo por los Entes Públicos, se convierte claramente en una actividad de gestión económica, ya que produce una dación de bienes al mercado.

La actividad administrativa de servicio Público en la vivienda, viene prestándose en concurrencia con los particulares, sin restricciones no obstaculizando la iniciativa privada, aunque sí garantizando las necesidades ciudadanas.

En el aspecto orgánico hay que señalar que, las competencias en materia de vivienda están concentradas a partir del Real Decreto 1518/77 de 4 de Julio en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que asumió todas las competencias del antiguo Ministerio de la Vivienda. Con la aparición de este nuevo Ministerio se perseguía, de un lado el ahorro del gasto público en la gestión de la vivienda y conseguir una agilización en la promoción de viviendas y en la creación de suelo urbanos, facilitando con los planes de Obras Públicas el proceso de urbanización,

de nuevos núcleos de población.

A nuestro juicio, nos parece importante destacar el cometido del nuevo Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, derivado de la fusión del antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, del Instituto Nacional de Urbanización y del Patrimonio Social Urbano. El nuevo Organismo creado, tal como se ha concebido, puede dar un verdadero impulso a la Vivienda en España.

A nuestro modo de ver, pensamos que es necesario un planteamiento realista de la política de Patronato. Apuntamos la idea de crear un Organismo Autónomo que aglutine todos los Patronatos de la Administración Civil del Estado, con un doble fin: por un lado ahorrar gasto público en la gestión, de otro con la conjunción de todos los presupuestos que hoy integran los Patronatos, se conseguiría una mayor eficacia, pudiendo llevar a cabo una política de construcción de viviendas, realista, que ayudaría a paliar el angustioso problema del paro. Este Organismo Autónomo podría adoptar técnicas empresariales que llevarían a una mayor eficacia y agilidad en la gestión. En definitiva, se lograría dotar de una vivienda digna a todo

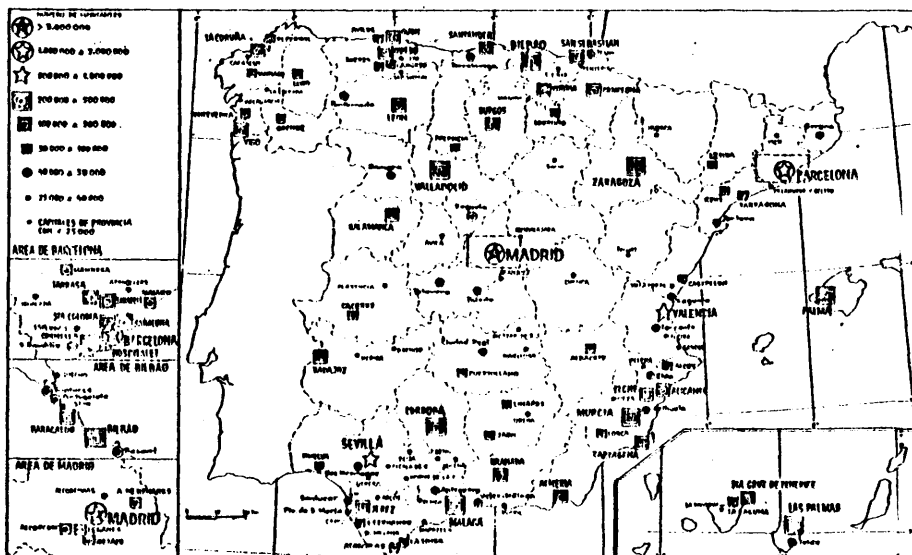
el personal de la primera empresa del país, que es la Administración Pública.

En los momentos actuales las viviendas de protección oficial se plantea unos graves problemas de financiación además de un gran incremento de los costos, que hacen cada vez más inasequible el acceso a estas viviendas. El Gobierno debe trazar un plan intervencionista de actuación tanto en materia de ordenación del suelo urbano, como facilitar créditos procedentes de la Banca Oficial, que puedan poner en marcha un amplio programa de viviendas para los sectores más necesitados.

El Proyecto de ley de Protección Pública de la Vivienda elaborado al hilo del calendario del desarrollo constitucional y enviado al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de urgencia, puede ser un punto positivo de arranque para el enfoque de la grave problemática de la vivienda, derivados de los cambios sociológicos de los últimos tiempos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) En este sentido MARTIN ARTAJO, ALBERTO, en Revista Internacional de Sociología, Julio-Diciembre 1945, pág. 74, señala "De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aún para el Estado, una gravísima preocupación moral y, aún un verdadero deber social".
- (2) TAMAMES, RAMON. "Introducción a la economía española". Madrid 1973. Pág. 31.



- (3) "Desde el punto de vista del consumo la población viene a ser el divisor de la Renta Nacional que se dió a esta última magnitud en los primeros tiempos de la ciencia económica y que aún hoy es empleado". TAMAMES, ob. cit. Pág. 27.

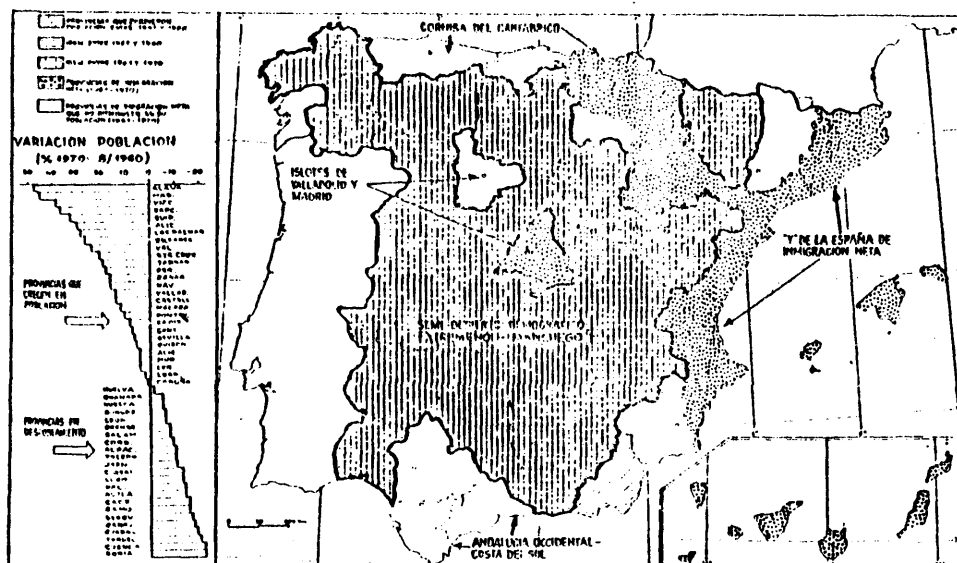
(4) EVOLUCION DE LA POBLACION

<u>Año del Censo</u>	<u>Miles de Habitantes</u>	<u>Indice de Población</u>
1857	15.454	100,0
1860	15.645	101,2
1877	16.622	107,6
1897	18.108	117,2
1900	18.594	120,3
1910	19.927	128,9
1920	21.303	137,8
1930	23.563	152,5
1940	25.877	167,4
1950	27.976	181,1
1960	30.430	196,9
1965	31.965	206,2
1970	34.032	221,2

(5) TAMAMES, ob. cit. Pág. 29.

(6) "Los datos relativos a la población son en miles y los relativos a la construcción son en miles de millones de pesetas. Datos facilitados por el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao". La economía en cifras.

(7) TAMAMES, ob. cit. Pág. 39.



(8) "El nivel de vida en constante progresión determinará importantes modificaciones en las viviendas programadas. Sin em-

bargo habrá que programar a pesar de tales riesgos". VELOSO, ENRIQUE, "La programación de viviendas como proceso lógico: sus leyes". Madrid 1974. Pág. 17.

- (9) W. ARTHUR LEWIS en "Teoría de la Planificación Económica". Fondo de Cultura Económica. México 1968, Citado por VELOSO E. ob. cit. Pág. 127.

- (10) En este sentido del espacio el análisis KARL SCHMITT, "Land und Meer; eine Weltgeschichtliche Betrachtung", Leipzig, 1944. Sobre esta modificación del habitat L. Quaroni "La Pianificazione Urbanistica e le scienze sociali". Bologna, 1959.

- (11) Véase el análisis de F. CHUECA GOTTIA "Introducción al estudio de la ciudad". Revista de estudios políticos nº 83. Madrid 1955. Págs. 29 a 46. ob. cit. LOPEZ NUÑEZ, CARLOS. "Presupuestos Sociológicos y Jurídicos del Plan de Ordenación Urbana". Madrid 1968. Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda. Pag. 26.

- (12) Por otra parte, en la programación general y distribución así mismo general de los recursos, frente a la claridad

mate mática de las relaciones a desarrollar en otros sectores, las que hayan de acometerse en materia de vivienda que dan ensombrecidas a efectos financieros por las necesidades de ponderación de beneficios indirectos. Radica aquí uno de los inconvenientes a la hora de las presupuestaciones con las que tiene que contar, si quiere ser realmente efectiva, la política social, VELOSO, Enrique, ob. cit. Pág. 127.

- (13) Véase RAMON SERRANO. 450.000 viviendas sociales ... Cuadernos para el Diálogo. Madrid 1977. nº 203. Pág. 65.

- (14) Las características de P.A.I., son las siguientes: 1.- El P.A.I. es un conjunto de estudios objetivamente válidos por sí mismos, como base exhaustiva de información minuciosa, fiable y actual, para el conocimiento de la realidad urbana de Madrid. 2.- Proporciona, a partir de esa información, un diagnóstico ajustado y realista de la situación, detectando, valorando y jerarquizando una problemática que quiere una inmediata atención. 3.- Además ofrece, a partir de esa información y de ese diagnóstico, un conjunto de propuestas concretas de actuación, en orden a la corrección de problemas y carencias (vivienda, equipamiento, infraestructura y planeamiento), deducidas de un análisis riguroso localiza

do, así como las necesidades sentidas y expresadas por los ciudadanos que los tienen más próximos. De esta manera el P.A.I. se convierte en el inventario ordenado y jerárquico de las reivindicaciones ciudadanas. 4.- Ese conjunto de propuestas constituye una completa tabla de referencia para que los programas de inversiones de los organismos de la Administración puedan ser contrastados con una escala de prioridades reales, lo cual permitirá dirigir dichos programas hacia la resolución de los problemas detectados. 5.- Este programa es una experiencia de aprendizaje social la primera que se hace en el país a esta escala, para instrumentar una forma real de participación pública en la toma de decisiones entre los ciudadanos y la Administración. 6.- También es una experiencia de puesta a punto de una nueva forma de planeamiento, sustitutoria o complementaria de la tradicional. No se trata de una insólita ocurrencia, sino que se inscribe en toda una línea de reflexión y de acción que viene orientando desde hace tiempo experiencias avanzadas en otros países, en un intento de instrumentar nuevas formas de planeamiento más eficaces que las tradicionales. 7.- Todo ello es un camino de lógica y viable de aproximación a una revisión del planeamiento vigente, superando anteriores experiencias tecnocráticas y de acuer

do con las condiciones políticas actuales. P.A.I. Comisión de planeamiento y coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

- (15) LOPEZ NUÑEZ, CARLOS. "Presupuestos sociológicos y jurídicos del Plan de Ordenación Urbana". Madrid 1968, pág. 49.
"Cita la encuesta sobre planificación regional del territorio. Informe previo de la Secretaría de la Comunidad Económica Europea en la 3ª Reunión del Grupo de Trabajo para la renovación urbana y la planificación". Ginebra. Noviembre de 1965. Publicado en Documento 23/66 (573), Marzo 1966. Pág. 5.
- (16) Véase SERRANO GUIRADO, E. "Planificación Territorial y Planificaciones Sectoriales". Madrid 1965.
- (17) Del VI Plan de Desarrollo Francés "Tendances et Politiques actuales dans le domain de l'habitation de la construction et de la planification". Ministère de L'équipement. E.C. E. 1974.
- (18) Del documento elaborado por el equipo de Centro de Investi

gación y Documentación Urbana y Rural del diario "El País": "sobre las causas del problema de la vivienda social y sobre los motivos de intervención del Estado". Madrid 1977, que señala que frente a los movimientos sociales que se desarrollan con fuerza creciente en torno al problema de la vivienda, el Estado como instancia política es capaz de hacer comprender a las clases dominantes donde se sitúan en período de crisis, sus verdaderos intereses, intervienen para organizar las relaciones de producción y para actuar sobre las relaciones sociales, protegiéndolas e impulsándolas, dándoles mayor racionalidad, concretamente proponiendo a través de una nueva normativa una vivienda individualizada a los habitantes de los barrios populares, el Estado actúa no solamente con la intención de facilitarles ese bien de consumo indispensable, sino también de romper y diagregar su frente reivindicativo.

- (19) Los planes urbanísticos tienen en nuestro Derecho un carácter normativo. No quiere ello decir que el Plan sea ley, aunque basta considerar el artículo 61 de la ley del Suelo, la ley remite al plan y al no ser ley en sentido propio, bien puede sostenerse la naturaleza reglamentaria del Plan, con todo lo que ello significa no solo jerárquicamen

te (rango de norma subordinada a la ley y a los principios generales del Derecho, sino también en el orden de la Fiscalización: necesidad de un control de su legalidad DE

LAUBADERE: "Traité élémentaire du Droit Administratif".

Vol III, 3ª edición, pág. 390. Díez-Picazo: "Problemas jurídicos del Urbanismo R.A.P. 43-44. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (Naturaleza jurídica de los planes urbanísticos. Ciclo de conferencias sobre Urbanismo en el Instituto de Estudios de Administración Local.) Madrid 1966

- (20) Vid., en este sentido MARTIN BLANCO, JOSE: "La especulación del suelo en la problemática general urbanística". Revista de Derecho Urbanístico. Madrid 1968.

- (21) La historia de la vivienda marginada, podría comenzar tal historia por los subsidios de las ciudades industriales inglesas del siglo XIX, tendría que contener amplias referencias a las formaciones de arrabales de las ciudades coloniales de Asia y Africa, deberían incluir muestras de "ghetos" judíos, de barrios negros y de otras formas de "ghettos" y se referiría a las peculiares formas ya empujadas de las ciudades de Latinoamérica y del Lejano Oriente. Pero contendría además páginas dedicadas a las

actuales formas de infravivienda en los países industrializados. El Harlem y el Lower East neoyorquinos, el Black Belt de Chicago, el East End de Londres, etc., son buenos ejemplos de pobreza en medio de la prosperidad, VELOSO ENRIQUE, ob. cit. Pág. 277.

- (22) Señala BARBANCHO, ALFONSO G: "Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900". Estudio del Instituto del Desarrollo Económico. Madrid 1967. "Que la emigración no es solamente rural, no puede por tanto hablarse únicamente del éxodo campesino. Identificar el número de emigrantes con el número de agricultores que abandonan el campo, es un error. A parte de que la mitad de los emigrantes aproximadamente son mujeres. Hemos visto que también emigran gentes de las capitales a provincias, incluso de los pueblos rurales no solo emigra el campesino, sino también el hombre de servicios. Entre estos hombres de servicios hay que señalar los funcionarios públicos. Por múltiples razones éstos prefieren Madrid, la gran capital, antes que un pueblo atrasado, lo cual a su vez, es otro factor que influye en el decaimiento de este pueblo atrasado".

- (23) En este amplio sentido, podría decirse que la programación de la vivienda presenta una base político social similar en los diversos países. Ningún país formulará una política de vivienda que así misma deje de denominarse social. Luego en el punto de partida hay un nivel de igualdad. Las diferencias surgen en los objetivos concretos.
- (24) SANTILLANA DEL BARRIO, Antonio. Análisis económico del problema de la vivienda. Barcelona 1972. Pág. 15. "Estas normas varían en el tiempo y en el espacio y responden al criterio público sobre lo que debe cumplirse para que la familia viva según un mínimo de confort".
- (25) "El binomio inversiones sociales-inversiones financieras, que siempre informaran los sistemas económicos del seguro social, se habían complicado con un tercer elemento: inversiones fiscales. Ello restó posibilidades a la política económica de la vivienda, porque incluso parte de las inversiones financieras se podían haber dedicado a construir casas (distribuyendo dentro del mismo edificio un sector comercial y otro residencial), que hubieran servido para aliviar los enormes déficits de vivienda al par que garantizaban rentas seguras y suficientes. Si los constructores

de viviendas subvencionadas se enriquecieron durante estos años, el I.N.P. o las mutuas no hubieran corrido riesgos de perder un dinero que no debe desvalorizarse y el propio tiempo se hubiera efectuado inversiones adecuadas para seguros a largo plazo (como el de vejez), por una eventual valorización permanente de tales inversiones". COTORRUELO SENDACORTA, Agustín. La Política Económica de la Vivienda en España. Madrid 1960. Pág. 21 y ss.

- (26) Publicado en la serie titulada "Policies to Combat Depression", editada por el National Bureau of Economic Research, Nueva York. "con objeto de arrojar luz sobre este campo R.A. Gordon ha efectuado una investigación (publicada en el número de la A.E.R. de Junio de 1956 bajo el título "Population Growth, Housing and the Capital Coefficient" en la que pone de relieve la relación entre el crecimiento de la población y las fluctuaciones cíclicas, a través del volumen de construcción de viviendas. En esta relación se explica el papel que desempeñó en la crisis del 29, la evolución de la actividad constructiva que tuvo lugar en Norteamérica entre 1920 y 1929, así como el descenso del ritmo de crecimiento de la población en dicha época".

- (27) RULL SABATER, Alberto. Métodos de Analisis de las estructuras de familias y viviendas. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Págs. 12 y 13.
- (28) CASTAÑEDA, José. Lecciones de Teoría Económica. Madrid 1948. Lecciones 31-38.
- (29) COTORRUELO SENDAGORTA, Agustín. Ob. cit. Pág. 30.
- (30) "La causa principal de las fluctuaciones en las rentas urbanas es la falta de ajuste rápido entre el número de viviendas disponibles y el de familias que necesitan casas". COTORRUELO SENDAGORTA, Agustín. Ob. cit. Pág. 33.
- (31) TEMPORARY NATIONAL ECONOMIC COMMITTEE. Toward more housing. Monografía 8. Washington 1940.
- (32) "Una familia que destine a la vivienda un porcentaje de renta dado, podrá habitar una vivienda cuyo alquiler anual suponga para el inversor una rentabilidad igual o superior a la del resto del mercado".

- (33) COTORRUELO SENDAGORTÁ, Agustín. Ob. cit. Pág. 64
- (34) FONSECA, José. La vivienda en la economía nacional. Pág. 10.
- (35) SANTILLANA DEL BARRIO, Antonio. Ob. cit. Pág. 21.
- (36) LASUEN, José Ramón. La política de la vivienda en el crecimiento económico. Congreso Nacional de la Vivienda. Ponencia 3. 1966. Pág. 6.
- (37) "Este desajuste entre la tendencia española y la de los restantes países europeos, fruto de nuestra política a ultranza de acceso a la propiedad de todas las clases sociales, podría minimizar la importancia del mercado de la vivienda para alquiler, pero, como se habrá visto, nuestra panorámica no es significativa desde un punto de vista internacional. Se observa que el porcentaje de viviendas de alquiler es más reducido en los países de mayor nivel de ingresos, situándose alrededor del 50 % es significativo que, incluso en Estados Unidos, en donde el porcentaje de propietario-inquilino es del orden del 60 %, la importancia del alquiler ha vuelto a aumentar, como señalaba "Louis WINNICK,

Rental Housing: Opportunities for Private Investment, McGraw Hill Book Company. Nueva York 1958, citado en un artículo de Michel Guillot "Lover ou acheter son logement? Reflexions sur le Role de L'avenir dans ce choix". Revista Consommation n° 2. Abril-Junio 1965, págs. 44-45, en donde se dice que las perspectivas has 1975 hacen pensar que el crecimiento esperado del número de familias que demandaran viviendas en alquiler (matrimonios jóvenes, personas que viven solas, será mayor que el de familias con tendencia a comprar viviendas (familias numerosas)".

- (38) WINNICK LOUIS. Rental Housing Opportunities for Private Investment. Nueva York 1958.
- (39) "Cuando los inversores decidan colocar sus fondos en el sector de la vivienda, es preciso que las perspectivas de rendimiento sean, al menos, equivalentes a las de otros sectores económicos, ponderándose los riesgos sectoriales de la inversión". SANTILLANA DEL BARRIO, A. Ob. cit. Pág. 43.
- (40) RODWIN, Iloud. Housing and economic progress. Harvard University Press. Machachusetts, 1961. Pág. 14 y 15.

- (41) SANTILLANA DEL BARRIO, A. Ob. cit. Pág. 43.
- (42) RULL SABATER, Alberto. Estructuras básicas de viviendas y hogares en España. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Madrid 1966. Pág. 63.
- (43) GUILLOT, M. Quello est rentabilite des capitaux investir dans le logements en location? Enero-Marzo 1965.
- (44) LASUEN, José Ramón. El índice de aprovechamiento del suelo y nivel de renta. Cuaderno de Arquitectura nº 47. Pág. 38-40.
- (45) MARTIN MATEO, Ramón. "Propiedad Urbana y Planificación." Revista de Derecho Urbanístico nº 15. Madrid 1969. Pags. 13 a 26.
- (46) LANIERTA VARGAS, Javier y otros. Condiciones técnicas mínimas de composición de la vivienda. Ponencia III, Congreso Nacional de la Vivienda 1966. Pág. 18.
- (47) MARTIN MATEO, Ramón. Ob. cit. Pags. 13 a 26, señala que los postulados de la Planificación son: 1.- Racionalidad.

2.- Imperatividad. 3.- Equidad. 4.- Funcionalidad.
5.- Organoidad. 6.- Politicidad. 7.- Humanidad.

- (48) III Coloquio Nacional de Promotores Constructores de Edificios "Ponencia El Suelo Urbano". Madrid 1977.
- (49) COTORRUELO SENDAGORTA, A. Ob. cit. Págs. 82-83.
- (50) SANTILLANA DEL BARRIO, A. Ob. cit. Pág. 147.
- (51) SANTILLANA DEL BARRIO, A. Ob. cit. Pág. 119.
- (52) STONE P.A. Building Economic. Pergamon Press 1966. Pág. 31
- (53) SERRANO GUTRADO, Enrique. Planificación Territorial Política del suelo y Administración Local. Ministerio de la Vivienda. Colección Conferencias y Discursos nº 12. Pág. 12.
- (54) MARTÍN ELANCO, José. El urbanismo y la especulación sobre el valor del suelo. Revista Económica y Financiera Española nº 13 y 14. Págs. 10 y 11.

- (55) "La Administración no ha seguido, por lo menos hasta muy recientemente, la política más adecuada puesto que una vez realizadas las obras precisas en los nuevos terrenos, ha procedido a venderlos rápidamente a los particulares, que después de parcelarlos los ha enajenado poco a poco consiguiendo desproporcionados beneficios. En otros casos ha sido los propios entes públicos los que han obtenido en la venta respetables ganancias. Lo aconsejable, es y predomina en la actual tendencia doctrinal, adquirir a través de la expropiación forzosa la propiedad de las zonas a ordenar, y una vez urbanizadas se deben vender sin precipitaciones -alguien ha dicho que parece como si los solares les quemasen las manos a nuestros municipios, tanta es la prisa que ponen en desentenderse de ellos- para después de estudiadas las necesidades de cada momento, acudir a la pública subasta de grandes zonas". COTRUELLO SENDACORTA, A. Ob. cit. Pág. 136.

- (56) SANTILLANA DEL BARRIO, A. Ob. cit. Pág. 149.

- (57) "El coste de todos estos servicios públicos sumados a los de las viviendas propiamente dichas, arrojarán el coste

total por persona del bien vivienda por el periodo de tiempo. Supuestas unas técnicas de construcción en las que se ha logrado un coste mínimo por tipo de vivienda, el factor principal que determinará el coste global de la construcción será la densidad de población urbana. En función de esta densidad variarán tanto los costes de las viviendas como los de la urbanización, pero en sentidos distintos. Así, el factor vivienda, independiente de los gastos de urbanización presenta un mínimo de gastos para ciertos tipos de viviendas unifamiliares, es decir, de un solo piso, resultando muy favorables desde el punto de vista económico las viviendas de cuatro pisos, que aún no precisan de algunos servicios como el ascensor". COTORRUELO SENDACORTA, A. Ob. cit. Pág. 138.

- (58) Régimen del suelo y Ordenación Urbana. B.O.E. 1966.
- (59) MARTIN BLANCO, José. Ob. cit. Pág. 18.
- (60) COTORRUELO SENDACORTA, A. Ob. cit.
- (61) "Los gastos de mantenimiento son los que debe realizar el inversionista para que las viviendas presten sus servi-

cios adecuadamente durante el transcurso del periodo de explotación. Este tipo de gasto crece con el paso del tiempo, pues evidentemente, a medida que la vivienda envejece serán necesarios desembolsos superiores. Si estos gastos superasen a los ingresos, la explotación de la inversión debería abandonarse. La importancia de este gasto parece ser más bien reducida, y esta impresión la corroboran el informe FOESSA (Informe Sociológico sobre la situación social de España) Madrid Julio 1976. SANTILLANA DEL BARRIO, Agustín. Ob. cit. Pág. 63.

- (62) GARRIDO FALLA, Fernando, sustantiva un concepto moderno de la Policía Administrativa, admitido mayoritariamente por la doctrina en su trabajo sobre "La evolución del concepto jurídico de la Policía Administrativa". REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA nº 11. Madrid, 1953.
- (63) MARTÍN MATEO señala, respecto a la coacción, que no supone una modalidad exclusiva de un tipo de obrar administrativo, sino que constituye simplemente un instrumento del que la Administración puede echar mano en cualquier momento y ocasión, siempre que se encuentre con resistencia en su intento de velar por los intereses colectivos. MANUAL DE DERE-

CHO ADMINISTRATIVO, Madrid 1971. Pág. 410.

- (64) FLEINER en Instituciones de Derecho Administrativo. Pág. 311 y ss., observa que en el Estado Moderno la Policía cumple de dos maneras con su deber de prevenir los peligros que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres: 1.- La tutela gubernativa propiamente dicha para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana; así compete a la policía o autoridad gubernativa el cuidado de la limpieza o alumbrado de las vías públicas o de fijar señales de aviso en las cruces peligrosas de los caminos. 2.- Además frente a los ciudadanos tiene la facultad de dictar disposiciones obligatorias para someter la actividad de la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exige.
- (65) RANELLETTI en "La polizia di Sicurezza", en el Tomo IV del Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo de Orlando, Pág. 278, matiza este concepto al indicar que la policía engloba "aquella manera de actividad pública en el campo de la Administración interna que se realiza limitando o regulando la actividad de los particulares y eventualmente, si fuese necesario, por medio de la coac-

ción, a fin de garantizar el todo social y sus partes, contra daños que puedan provenir de la actividad humana".

- (66) Lo que hoy tipifica el contrato administrativo es uno de los sujetos de la Administración, en este caso institucional, el Instituto Nacional de la Vivienda, el objeto de interés público, obras o servicios públicos ("matiz que indudablemente revisten las viviendas de protección estatal"), como dice la sentencia de la sala 4ª del Tribunal Supremo de 5 de Abril de 1965, siendo las cláusulas exorbitantes, y el "ius variandi", reflejos de ese interés social que se persigue en el contrato administrativo, recogido de GARCIA BERNARDO LANDETA, Alfredo, en "Sistema Jurídico de las Viviendas de Protección Oficial". Pamplona 1970. Pág. 388.
- A mayor abundamiento en este tema de los contratos administrativos, véase: "Curso de Derecho Administrativo" de EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y TOMAS TAYON FERNANDEZ. Madrid 1974. Tomo I. Págs. 481-527.

- (67) GARRIDO FALLA, F. analiza este tema a la luz de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su trabajo: "La Fiscalización contenciosa de las Calificaciones Administrativas sobre Viviendas Bonificables". R.A.P. nº 19. Madrid

1956. Págs. 194 y ss.

- (68) VICENS VIVES, Jaime. "Historia de España y América. Social y Económica". Barcelona 1972. Pág. 335.
- (69) MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Madrid 1971. Pág. 411.
- (70) JORDANA DE POZAS. "Ensayo sobre una teoría del fomento en Derecho Administrativo". Revista de Estudios Políticos n° 48. Madrid 1948. Pág. 480.
- (71) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Prologo al libro de Oliven "De la Administración Pública en relación a España". Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954. Pág. 19. Y en la Administración Española, bajo el título "Los Orígenes de la Administración en España". Instituto de Estudios Políticos. Pág. 35 y 161.
- (72) JORDANA DE POZAS. Ob. cit. Pág. 485.
- (73) GARRIDO FALLA, Fernando. Derecho Administrativo II. 3ª Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1966. Pág.

296 y ss.

- (74) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "Sobre la naturaleza de las tasas y tarifas de los servicios públicos". Revista de la Administración Pública nº 12
- (75) BOULOIS. Contribution a l'étude de l'administration au moyen des subventions. Revue International des Sciences 1959, nº 2. Pág. 325, 328 y 322.
- (76) NIEVES. "Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención". R.A.P. nº 42. Pág. 117.
- (77) BAENA DE ALCAZAR, Mariano. "Sobre el concepto de Fomento". R.A.P. nº 54 Madrid 1957. Pág. 83.
- (78) SERRANO GUIRADO. Viviendas de Protección estatal. Tomo I. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Colección de Textos legales. Madrid 1963. Pág. 11 y ss.
- (79) Es la doctrina francesa, y en especial la llamada Escuela Realista de la que fue fundador León Duguit, la que propone un concepto amplio del servicio público. Para Duguit

toda actuación administrativa, deviene así actuación de servicio público. Jéze, continuador de la escuela, completó tal visión unilateral poniendo el acento sobre el procedimiento jurídico especial por el que se rige la gestión de los servicios públicos; procedimiento de servicio público y régimen jurídico-administrativo, venían así a identificarse. Contra los representantes de la escuela realista, Hauriou, acepta ocasionalmente el concepto amplio de Servicio Público: éste es la obra a realizar por la Administración, si bien el Poder es el medio para su realización. Surge así el Servicio Público como la justificación teleológica del poder, lo que desde el ángulo de su legitimación no deja de tener una importancia fundamental. Zanobini señala que los Servicios Públicos representan por su parte otras tantas actividades materiales, técnicas, incluso de producción industrial, puesta a disposición de los particulares para ayudarles a conseguir sus fines. Lo característico de esta actividad, añade por su parte García de Enterría, está en la circunstancia de que se presta en concurrencia con la de los particulares, sin suplantarla ni restringirla. Esta doctrina viene recogida por Garrido Falla, Fernando "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid 1966. Pág. 342 a 355.

- (80) GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo"
Volumen II. Madrid 1971. Pág. 338. Amplía esta idea al se-
ñalar que muchas actividades se nacionalizan o municipaliza-
zan sin una previa declaración legal de monopolio, de don-
de: 1) Estas actividades se realizan en concurrencia con
otras a cargo de los particulares; y 2) Respecto de ellas
es inaplicable la fórmula de la concesión.
- (81) Observa FORSBERG en "Tratado de Derecho Administrativo".
Madrid 1958. Pág. 477-478: "De este modo se llega a tra-
zar una línea divisoria entre las distintas formas de la
actividad económica de la Administración; se hace preciso
separar claramente entre la actividad lucrativa fiscal y
la asistencia vital llevada a cabo por medio de empresas e
económicas de la Administración Pública. Solo las últimas
pertenecen propiamente a la Administración Pública, de ma-
nera incondicional, incluso en el caso de que se desarro-
llen bajo las formas de Derecho Privado.
- (82) En este sentido véase el estudio de VILLAR PALASI, José
Luis, "La Actividad Industrial del Estado en el Derecho
Administrativo", publicada en la Revista de Administración
Pública nº 3. Madrid 1950; que analiza la problemática ge-

neral, pero aplicable a la vivienda.

- (83) Señala MARTÍN MATEO, Ob. Cit. Pág. 415; que el ordenamiento aplicable es aquí el mercantil, el privado: los particulares pueden aceptar o no las ofertas de la Administración.

- (84) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo "La Actividad Industrial y Mercantil de los Municipios", ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid 1955, Pág. 29.
 Frente a esta situación de concurrencia, "el monopolio de iure es un índice inequívoco del servicio público, o, en otros términos, todo servicio público es un monopolio, en cuanto que la nora esencial de su idea es que solo puede organizarlo la Administración titular del mismo, en cuanto que es una competencia exclusiva".

- (85) GARRIDO FALLA, Ob. Cit. Pág. 352; en relación con el trabajo de García de Enterría "la actividad industrial ...", citado más arriba.

- (86) La doctrina financiera acepta casi unánimemente la primera de las interpretaciones señaladas: en la "regie interesse" el gestor no soporta económicamente las pérdidas de la ex-

plotación y es un simple interesado en los beneficios, sea por medio de primas o mediante el sistema de la participación en los beneficios (WALINE "La Noction de régie intéressée", en Revista Droit Publico, 1948. Pág. 337; en el mismo sentido, DE LAUBADERE, "Traité Elementaire", pág. 599.) En la misma postura es corriente en la doctrina española. Para García Trevijano es necesario separar rigurosamente la "regie interessé" de ciertas formas de "co-interesamiento", mediante las cuales la Administración participa en los beneficios de empresas privadas. (Aspectos de la Administración Económica en Revista de Administración Pública, número 12. Madrid 1953. Pág. 53). En cambio Nieves Borrego mantiene la opuesta tesis de que en la gestión interesada es el gestor el empresario ("La Gestión Interesada en el Derecho Administrativo Español en Revista de la Administración Pública n° 26. Madrid 1958. Págs. 51 y ss.).

- (87) GIANNINI. "Lezioni di Diritto Amministrativo" Vol. I 1959. Págs 171 y ss. emplea en estos casos la expresión "Ordenamiento jurídico seccionales", que difieren de los otros "ordenamientos estatales" en que no están compuestos por órganos ni funcionarios públicos. Se trata de ac-

tividades privadas, pero de interés público, es decir, de "servicios de interés público". Se diferencian de los auténticos servicios públicos en que mientras éstos pertenecen a la titularidad de un ente público, los primeros son actividades propias de sujetos institucionalmente públicos, esto es, de particulares.

- (38) GARRIDO FALLA hace hincapié en que la Administración se acerca de hecho al estatuto de quienes gestionan auténticos servicios públicos (concesionarios, establecimientos públicos) Ob. cit. Pág. 436. Sobre la relación de dependencia de estos establecimientos con respecto a la Administración. Vid. A. DEMICHEL "Le controle de l'Etat sur les organismes privés". París 1960.
- (89) En este sentido subraya GARRIDO en Ob. cit. págs. 439 y ss que la Administración suele aprovechar esta circunstancia para imponer al particular, autorizando una serie de cargos y obligaciones positivas en cuanto a la formación del ejercicio de su actividad, muy semejantes a las que constituyen el contenido típico del clausulado de una concesión de servicio público. Al suponer esto un grado más de intervencionismo administrativo, su justificación se ha

buscado en la doctrina de servicio público impropio o virtual. DE LAUBADERE observa que hay una corriente jurisprudencial del Consejo de Estado por un arret de 5 de Mayo de 1944 (Compañía Marítima de Africa Occidental) y confirmada por otras posteriores (6 de Febrero de 1948, arret Radio-Atlantique, que admite que en ciertas condiciones las autoridades administrativas, cuando son llamadas a autorizar a los particulares el ejercicio de ciertas actividades, pueden subordinar su autorización a obligaciones de servicio público, transformando así, en cierta medida, una actividad privada en un servicio público. Son dos condiciones que se exigen en tales casos: en primer lugar, es preciso que la actividad en cuestión esté sometida a un régimen de autorización previa; en segundo lugar, se exige que presente un carácter de interés general, es decir, que constituya, según la terminología empleada por el Comisario de Gobierno CHENOT), un servicio público virtual (Traité élémentaire Pág. 572-573).

- (90) En este sentido véase el trabajo de FUENTES LOJO (aunque desde la perspectiva de Derecho Civil), "La construcción de Viviendas Protegidas por Entidades Públicas y Empresas Industriales: su regulación y su desahucio. Foro Gallego.

Mayo-Junio 1954.

- (91) A las funciones sociales o laborales de los Sindicatos, se agregaron las asistenciales y entre éstas los problemas de viviendas, que se atribuyeron a la Entidad Obra Sindical del Hogar. GARCIA BERNARDO LANDETA, Alfredo. Ob. cit. Pág. 116.
- (92) El suministro de una vivienda satisfactoria a cada uno de los componentes de la sociedad, es uno de los problemas más importantes que tiene planteados la Humanidad en nuestros días y sin duda el número uno de las preocupaciones operativas de la Administración contemporánea. Es innecesario marcar un énfasis especial en la trascendencia que para el hombre ha tenido siempre y tiene todavía el encontrar un alojamiento adecuado. Señala MARTIN MATEO, Ramón, en "Municipio y Vivienda". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1967. Pág. 1 y ss.
- (93) El Estado no puede contemplar pasivamente como una población que aumenta inmesurablemente cada año, no puede ser suficientemente alojada por carencia de medios individuales, cuando los medios de la comunidad en su conjunto son

suficientes, o al menos adecuadamente distribuidos y explotados podrían paliar los más agudos extremos de la situación. De aquí que en la actualidad sea un hecho universal la responsabilización directa e inmediata de la Administración en esta materia, supliendo la penuria de los recursos particulares con cargo a la masa financiera retraída colectivamente a través de los impuestos y estimulando a la par, cuando no realizando por sí, programas adecuados de construcción de viviendas. MARTIN MATEO, Ramón. Ob. cit. Pág. 7.

- (94) Datos correspondientes a la memoria del años 1967 del Instituto Nacional de la Vivienda. Las cifras de referencia comprenden las relativas a las viviendas de la ley Salomón.
- (95) Vid. GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. Ob. cit. Pág. 727 y ss.
- (96) Vid el análisis de los Organismos autónomos a la luz de la Ley de 25 de Diciembre de 1953. GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid 1967. Pag. 782.
- (97) Vid también GARCIA TREVIJANO, Ob. cit. Las características

definitorias de los Organismos Autónomos. Pag. 783 y ss.

- (98) BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Nota 47, de "las Viviendas de Protección Oficial en el Ordenamiento Jurídico Español". Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones. Madrid 1968.
- (99) "El promotor es aquel que, en definitiva, asume una función de intermediario entre la ayuda del Estado y la necesidad de vivienda del particular", en este sentido SERRANO GUIRADO, Enrique. Prólogo al Tomo nº 2. Régimen de las Entidades y Corporaciones Promotoras de Viviendas. Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica. Colección de textos legales. Madrid 1961. Pág. 3 y 5.
- (100) En este sentido GARCIA TREVIJANO, J.A. Ob. cit. Pág. 825.
- (101) Véase Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo número 105. Pág. 40.
- (102) Fuentes de Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo nº 105 para los periodos 1947-57 y 1968-70. Memorias del Instituto Nacional de la Vivienda para los periodos restantes.

- (103) FRANCISCO CARRERAS Y JOSE R. VILAGUT en "La Obra Sindical del Hogar y Patronato Municipal de la Vivienda en Barcelona: dos ejemplos de Ineficacia". Revista del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Barcelona. nº 52. Noviembre-Diciembre 1978. Pág. 31.
- (104) FERNANDO GARCIA. "Cuarenta años de Impotencia" en Cuadernos para el Diálogo nº 203.
- (105) FRANCISCO CARRERAS Y JOSE R. VILAGUT. Revista citada. Pág. 31.
- (106) "En este proceso general la O.S.H. no representa un caso singular. De todas formas, la previsión con que ha actuado en este proceso de "preparación" del territorio, previsión que contrasta con la imprevisión en la ejecución de los equipos necesarios o en la conservación de las construcciones por ejemplo, es destacable, más si tenemos en cuenta el papel que como organismo público con fuertes connotaciones políticas y con financiación igualmente pública desempeña en el proceso constructivo de la ciudad. Revista citada. Pág. 32.

- (107) Dentro de este apartado cabe considerar también, aquellas modalidades crediticias de carácter ventajoso que sin ser estrictamente públicas son facilitadas por instituciones que, como las Cajas de Ahorros, se encuentran altamente mediatizadas por la Administración y que vienen reglamentariamente obligadas a destinar determinados porcentajes de sus depósitos o de sus beneficios a la financiación de la construcción de viviendas o a su adquisición por los particulares. MARTÍN MATEO, Ramón "Municipio y Vivienda". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1967. Pág. 61.
- (108) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Las Licencias de Urbanismo. Madrid 1978. Pág. 100.
- (109) Ob. cit. Pág. 109
- (110) Vid en este sentido GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Comentarios a la ley de Procedimiento Administrativo. Madrid 1977. Comentario al artículo 40 y Procedimiento Municipal. Madrid 1978. Pág. 256 y ss.
- (111) En este sentido vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 27

de Mayo de 1967, que fue Magistrado-Ponente: Amat Casado, recogida por GONZALEZ PEREZ. Ob. cita. Pág. 109.

- (112) Vid GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La actividad Industrial y Mercantil de los Municipios. R.A.P. nº 17 Pág. 133 y 135.
- (113) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Ob. cit. Pág. 555
- (114) Sentencia de 13 de Diciembre de 1977. Ponente: Ponce de León, recogida por GONZALEZ PEREZ- Ob. cit. Pág. 555.
- (115) Sobre la dimensión asegurativa de esta ley, Vid TIRADO SUAREZ, Francisco Javier. El Seguro de Crédito en el Ordenamiento Jurídico Español; en apéndice al Libro de BAS TIN. El Seguro de Crédito en el mundo contemporáneo. Madrid 1980 Pág. 681 y ss.
- (116) La Constitución como instrumento jurídico ha de expresarse, precisamente, el principio de autodeterminación política comunitaria, que es presupuesto del carácter originario y no derivado de la Constitución, así como el principio de la limitación del poder. Ninguno de los dos, y

por supuesto no el último, son accesorios, sino esenciales.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo "La Constitución como norma Jurídica". Anuario de Derecho Civil. Abril-Septiembre 1979. Tomo 32. Fascículo II y III pág. 296.

(117) Ob. cit. Pág. 294.

(118) Antecedentes de Derecho Comparado, recogido por ALZAGA VILLAMIL, Oscar. "La Constitución Española de 1978 (Comentario sistemático)". Madrid 1978. Pág. 330.

(119) "... Así cabe preguntarse por que razón la comunidad que participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos no ha de participar en soportar las minusvalías que pueda generar esa misma acción urbanística. Y por supuesto, este es un caso frecuente, ya que cuando se construye, por ejemplo, una autopista, se indemniza a los expropiados, pero no a quienes quedan separados por la nueva gran vía de comunicación de los mercados, lugares de trabajo ..., situados al otro lado de la difícilmente cruzable autopista. Y ejemplos de esta índole cabe poner a cientos". ALZAGA VILLAMIL. Ob. cit. Pág. 331.

- (120) La Constitución no solo es una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, ley superior. Por varias razones. Primero porque la Constitución define el sistema de fuentes formal del Derecho, de modo que solo por dictar se conforme a lo dispuesto por la Constitución (Órgano legislativo por ella diseñado, su composición, competencia y procedimiento una ley será válida o un Reglamento vinculante. En este sentido, es la primera de las "normas de producción", la *normarum*, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa, tiene una pretensión de permanencia (una "ley perpetua", era la aspiración de nuestros comuneros) o duración (*dauerhaftes Grundordnung*: ordenamiento fundamental estable, al momento reposado y perseverante de la vida del Estado; Fleirer ("Institutionen des deutschen Verwaltungsgerech; 8ª ed. Tübingen 1928. Pág. 3) lo que parece asegurarla una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención totalmente relevante y limitadas a objetivos mucho más concretos todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución

ha establecido. Ob. cit. Pág. 299.

- (121) La Constitución asegura una unidad del ordenamiento esencialmente sobre la base de un "orden de valores", materialmente expreso en ella y no sobre las simples reglas formales de producción de norma. La unidad del ordenamiento y, sobre todo una unidad material de sentido, expresada en unos principios generales del Derecho, que al interprete toca investigar y descubrir (sobre todo, naturalmente, al interprete judicial, a la jurisprudencia, o la Constitución los ha declarado de manera formal destacando entre todos, por la decisión suprema de la comunidad que lo ha hecho, unos valores sociales determinados, que se proclaman en el solemne momento constituyente, como primordiales y básicos de toda vida colectiva. Ob. cit. Pág. 329.
- (122) Informe facilitado por el Instituto de Estudios Económicos a los medios de comunicación. Fuente: diario "Ya", 6 de Febrero 1980.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

A- LIBROS

ABELLA POHLET, Manuel. "Viviendas de Protección Oficial"
Madrid 1969.

ABELLA. "Legislación Local. Textos legales, concordados y
anotados del Régimen Local" Tomo I y Tomo II.
Madrid 1980.

ABELLAN, Carmelo. "Tratado Práctico de la Administración
Local Española" Madrid 1974.

ALBADALEJO GARCIA, Manuel. "Compendio de Derecho Civil".
Barcelona 1970.

ALBADALEJO GARCIA, Manuel. "Instituciones de Derecho Civil".
Barcelona 1972.

ALVAREZ GENDIN, Sabino. "Problemas suscitados por la guerra
en materia de edificación y re-
construcción de viviendas".
Oviedo 1940.

ALLUE, Salvador. "El problema de la Vivienda en España desde el punto de vista Municipal". Madrid 1928.

DEL ARCO, Miguel A. y PONS, Manuel. "Derecho de la Construcción". Madrid 1980.

ARRESE, José Luis de. "Política de Vivienda. Madrid 1959.

ASENSIO VILLA, Enrique. "El acceso en la propiedad en las Viviendas Protegidas". Madrid 1946.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. "Las Viviendas de Protección Oficial en el Ordenamiento Jurídico Español". Madrid 1968.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. "Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español". Madrid 1976.

BARBACHO, Alfonso. "Las Migraciones Interiores Españolas".
Madrid 1967.

BASELGA, Eduardo. "Urbanismo". Bilbao 1972.

BASOLS COMA, Martín. "Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español". Madrid 1973.

BERNAL MARTIN, Salvador. "Cámaras de la Propiedad Urbana".
Avila 1962.

BONET CORREA, José. "La Servidumbre a favor de Edificios y la adquisición de apartamentos en el edificio por construirlo". Madrid 1962.

BIGERIEGO DE JUAN, Ramón. "La Vivienda como posible vía de generación de ahorro adicional en el sector económico". 1963.

BUXTON, R.J. "Local Government". Londres 1970.

CARCELLER FERNANDEZ, A. "Instituciones del Derecho Urbanístico". 1977.

CASAS MARTINEZ, A. "Arrendamiento de fincas protegidas".
Madrid 1960.

CASTAÑEDA, José. "Lecciones de Teoría Económica". Madrid
, 1948.

CASTELLO, Juan. "Proyecto de Estatuto de la Vivienda".
Madrid 1932.

C.E.U. "Curso especial de Régimen de la Vivienda y la
Propiedad Urbana Española". Madrid 1972.

COTORRUELO SENDAGORTA, A. "La Política Económica de la Vi
vienda en España". Madrid
1960.

J.B. CULLINGWORTH. "Town and Country Planning in England
and Wales". 1967.

CHUECA GOTTIA, F. "Introducción al estudio de la ciudad".
Madrid 1955.

DANCUSA DE MIGUEL, Fernando. "Urbanismo y Vivienda".
Madrid 1975.

DIEZ MONTERO, Francisco Javier. "Parcelaciones y Reparcelaciones Urbanísticas".
1968.

DOMINSON D.V. "The Government of Housing". Londres 1967.

DUGUIT, L. "Traité de Droit Constitutionnel". París 1927-30.

ENTREÑA CUESTA, Ramón. "Curso de Derecho Administrativo".
Madrid 1972.

ESPINOSA DEL RIO, José María. "Nuevo Derecho de Edificación". Barcelona 1949.

FEAL LAGOS, Carlos. "La ordenación del territorio en Europa".
1971.

FEAL LAGOS, Carlos. "La política francesa de ordenación del territorio en la última década". 1970.

FELLNER W. y HALEY B.F. "Teoría de la distribución de la renta". Madrid, 1961.

FERNANDEZ DE CASTRO, Ignacio. "De las Cortes de Cádiz al Plan de Desarrollo". París 1968.

FORSTHOFF, E. "Tratado de Derecho Administrativo". Madrid 1958.

FUENTES LOJO, Juan. "Nuevos comentarios a L.A.U. y a la legislación de viviendas de protección oficial". Barcelona 1971.

FUENTES LOJO, Juan. "Suma de la propiedad por apartamentos". Barcelona 1969.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "La lucha contra las Inmunidades del Poder". Madrid 1979.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "La Actividad industrial y mercantil de los municipios". Madrid 1955.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y TOMAS RAMON FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo". Madrid 1974.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.

"Lecciones de Derecho Urbanístico".

Madrid 1969.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "Revolución Francesa y Ad-

ministración Contemporánea".

Madrid 1972.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "La Administración Española".

Madrid 1972.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "Legislación de Régimen Local".

Madrid 1980.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "Legislación de Urbanismo. Madrid

1980.

GARCIA-BERNARDO LANDETA, Alfredo. "Sistema Jurídico de las

Viviendas de Protección

Oficial". Pamplona 1970.

GARCIA BLANCO, Constantino. "La Vivienda en el Mundo".

Madrid 1965.

GARCIA TREVIJANO, J.A. "Tratado de Derecho Administrativo".
Madrid 1971.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. "Principios Jurídicos de la Or
ganización Administrativa.
Madrid 1957.

GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio. "La autonomía Municipal
aprobaciones y procedimientos
bifasicos en el ordenamiento
español. Madrid 1966.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. "Concepción Unitaria del Sector
Público". Zaragoza 1970.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. "Administración Central del
Estado". Madrid 1974.

GARNER, J.F. "Administratif Law". Londres 1970.

GARRIDO FALLA, F. "Derecho Administrativo II". Madrid 1966.

GARRIDO FALLA, F. "La descentralización administrativa".
COSTA RICA 1967.

GARRIDO FALLA, Fernando. "Problemas de Gobierno Municipal".
Madrid 1967.

GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo". Madrid 1970-71.

GARRORENA MORALES, A. "El Lugar de la Ley en la Constitución Española. Madrid 1980.

GIANNINI. "Diritto Amministrativo". Milán 1970.

GOMEZ FERRER MORANT, Rafael. "Las zonas verdes y espacios
libres como problema jurídico".
Madrid 1971.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, José Luis. "Teoría y práctica
del suelo". Madrid
1964.

GONZALEZ BERENGUER, J.L. "Teoría y práctica del planeamiento
urbanístico", 2ª ed. Madrid 1975.

GUILLOT, M. "Quelle est rentabilité des capitaux investir-
dans le logements en location". Paris 1965.

HAURIU, M. "Precis de Droit Administratif et Droit "Public". París 1933.

HAURIU, M. "Obra escogida". (Trad. por J.A. Santamaría y S. Muñoz Machado). Madrid 1976.

HERRERO LOZANO, David y CAPA HERRAN, José. "La protección oficial en la construcción de viviendas". 1969.

HUGUES DE FRAYSSEIX. "Les comités de l'habitation, de la construction et de la planification de l' O.N.U. París 1971.

JORDANA DE POZAS, Luis. "Ensayo de una teoría de Fomento en el Derecho Administrativo". Madrid 1961.

JOOLEN, M.A. "Los problemas de la continuidad técnica de la producción". Madrid 1964.

LASUEN, José Ramón. "La política de la vivienda en el crecimiento económico". 1966.

LOPEZ NUÑEZ, Carlos. "Presupuesto sociológico y jurídico del plan de ordenación urbana". Madrid 1968.

LLANAS VALEBUENA, Eugenio. "Viviendas de Protección Oficial". Salamanca 1973.

LLOYD RODWIN. "Housing and Economic Progress". Harvard University Press. 1961.

MARTIN ARBUÉS, Adolfo y ROCA CABANELLAS, Juan. "El derecho a la vivienda". 1968.

MARTIN ARTAJO, Javier. "El problema de la vivienda en Madrid, su magnitud y remedios". Madrid 1954.

MARTIN BLANCO, José "Estudios del Derecho Urbanístico". Madrid 1960.

MARTIN MATEO, Ramón. "Manual de Derecho Administrativo". 1971.

MARTIN MATFO, Ramón. "El horizonte de la descentralización".
Madrid 1969.

MARTIN MATFO, Ramón. "Áreas Sociales y Espacios Adminis-
trativos". Perspectivas actuales de
la descentralización". Madrid 1971.

MARTINEZ MORALES, J.L. "Competencias profesionales e inter-
vención administrativa en la cons-
trucción de viviendas". Valencia
1976.

MARTINEZ SOSPEDRA, M. "Aproximación al Derecho Constitucio-
nal Español. La constitución de
1978". Valencia 1980.

MAYO, Federico y MARTIN ARTAJO, Javier. "Viviendas Protegi-
das". Madrid 1974.

MEILLAN GIL, José Luis. "Empresas públicas y turismo". Madrid
1967.

MEILLAN GIL, José Luis. "Problemática actual de las Adminis-
traciones Locales". Orense 1970.

- MORAN COÑADO, Juan. "Justicia y Técnica. Enfoque para la debida solución del problema de la vivienda. Como conseguir viviendas para todos". Valladolid 1955.
- MORELL OCAÑA, Luis. "Estructuras locales y Ordenación del espacio". Madrid 1972.
- MONTORO PUERTO, M. "La infracción administrativa, características, manifestaciones y sanción". Barcelona 1965.
- MUÑOZ DE DIOS, Gerardo. "Aportación de solar y construcción en comunidad". Madrid 1980.
- NADAL, Jaime. "La evolución del sector de la industria de la construcción en España". 1964.
- NADAL OLLER, Narciso. "Vivienda de renta limitada". Barcelona 1957.
- PATHE, Geoffrey K. "Urban housing in the third world". Londres 1977.

PEREZ OLEA, Manuel. "Problemas de Madrid, ante su ley especial".

PEREZ OLEA, Manuel. "Tres temas de política urbanística: Especulación del suelo, Organización Administrativa, Función de los Entes Locales". 1969.

PEREZ PASCUAL, E. "El Derecho de propiedad horizontal. Un ensayo sobre su estructura y naturaleza Jurídica. Valencia 1974.

PERINI M G, Michele. "Nozioni Generali sull'assicurazione di alloggi popolari e cooperativi". Padua 1957.

QUARONI, L. "La pianificazione urbanistica e le scienze sociali". Bologna 1959.

REBOLLO GARCIA DE LA BARCA y MANUEL ANGEL MUÑOZ LUERA.
"La vivienda rural" 1973.

RIVERO, J. "Droit Administratif". Paris 1970.

RIVERO YSERN, Enrique. "El Derecho Administrativo y las relaciones entre particulares".
Sevilla 1969.

RODRIGUEZ MIGUEL, Luis. "El urbanismo como fenómeno social".
1975.

G. ROEBBSEN y BUCCELATO F. "rassegna di Giurisprudenza e dilizia economica e popolare".
Milán 1957.

RULL SABATER, Alberto. "Estructuras básicas de viviendas y hogares en España". Madrid 1966.

RULL SABATER, Alberto. "Métodos de análisis de las estructuras de familias y viviendas".

RULL SABATER, Alberto. "Estructura y coyuntura del empleo en las actividades de la construcción". 1965.

RULL SABATER, Alberto. "La situación del patrimonio inmobiliario en Bélgica". 1964.

BULL SABATER, Alberto. "Demanda y ofertas de viviendas,
industria de la construcción y
planeamiento urbano territorial".
1973.

RUIZ SERRAMALLERA, Ricardo, "Régimen de fincas ruinosas".
1969.

SANCHEZ AGESTA, Luis. "Censo de Derecho Constitucional
comparado. Madrid 1980.

SANCHEZ MORON, M. "La participación del ciudadano en la
Administración Pública". Madrid 1980.

SANTILLANA DEL BARRIO ANTONIO. "Análisis económico del pro-
blema de la vivienda".
Barcelona 1972.

SAYAGUES LASO, E. "Tratado de Derecho Administrativo".
Montevideo 1953-1954.

SERRANO GUTRADO, Enrique. "Planificación Territorial Polí-
tica del suelo y Administración
Local". Madrid 1967.

SERRANO GUIRADO, Enrique. "Régimen de las Entidades y Corporaciones Promotoras de Viviendas". Madrid 1961.

SERRANO GUIRADO, E. "Planificación Territorial y Planificaciones Sectoriales". Madrid 1965.

SERRANO GUIRADO, E. "Viviendas de Protección Estatal". Madrid 1963.

SERRANO GUIRADO, E. "La Administración Local y los Problemas de la renovación urbana". 1961.

E.H.L. SIMON. "L'industrialisation de la construction". 1962.

SOSA WAGNER, Francisco. "Infraestructura de Urbanismo y Vivienda". 1973.

SOSA WAGNER, Francisco. "Organización y control del sector empresarial público en España". Madrid 1971.

TAMAMES, Ramón. "Introducción a la economía española".
Madrid 1973.

TAMAMES, Ramón. "La República, la era de Franco". Madrid
1978.

THEUNISSEN A.R.A. "Le probleme de la construction de lon-
ments en Europe".

TORRES LARA, José Angel. "La configuración jurídica del
volumen de edificabilidad".
Pamplona 1975.

TRIAS BELTRAN, Carlos. "Area metropolitana de Madrid". 1964.

VALLINA VELARDE, Juan Luis. "Transferencias de funciones
administrativas". Madrid 1964.

VELOSO PUIG, Enrique. "La programación de viviendas como
proceso lógico. Sus leyes". 1975

VESTIERRO PEREZ, Joaquín. "El reglamento de viviendas de
Protección Oficial a la luz de
las disposiciones civiles e hipo-
tecarias". Madrid 1970.

VICENS VIVES, Jaime, "Historia de España y América Social y Económica". Barcelona 1972.

VILLAR PALASI, José Luis. "La intervención administrativa en la Industria". Madrid 1964.

VILLAR PALASI, José Luis. "Administración y Planificación". Madrid 1952.

VILLAR PALASI, José Luis. "Curso de Derecho Administrativo". Madrid 1972.

VILLAR EZCURRA, José Luis. "Nuevas orientaciones en el régimen jurídico de protección a la vivienda". Madrid 1980.

VINTRO, Santiago. "Edificación, venta y administración de inmuebles". Barcelona 1968.

VINTRO, Santiago. "Propiedad de fincas y apartamentos". Barcelona 1968.

VIVANCOS MINUERA, Juan A. "Construcción de Viviendas". Madrid 1963.

WADE, H.W.R. "Administrative Law". Oxford 1971.

WALINE M. "Droit Administratif". Paris 1963.

R. WALTERS. "El proceso de adopción de las nuevas técnicas
de construcción". Madrid 1964.

YATES, Douglas. "The ungovernable city". Cambridge 1978.

B- REVISTAS

ALVAREZ BELTRAN, Jesús. "Algunos aspectos fiscales y sustantivos en materia de Vivienda de Protección Oficial". Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario. Marzo-Abril 1972.

ALVAREZ BELTRAN, Jesús. "El acceso diferido a la propiedad de viviendas de Protección Oficial". Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario. Madrid 1973.

ARTHUR LEWIS, W. "Teoría de la planificación económica". Fondo de Cultura Económica. México 1968.

BONET CORREA, José. "La propiedad de pisos en la legislación española". Rev. General de legislación y jurisprudencia. Abril 1971.

BRIGHAM EUGENE, F. "The determinants of residential land values". Land Economics 1965.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. "Sobre el concepto de Fomento". R.A.P. nº 54. Madrid 1957.

CARRERAS, Francisco y VILLAGUT, José. "La Obra Sindical del Hogar". Rev. del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Barcelona nº 52. BARCELONA 1978

DELGADO ROLLAN, Isidoro. "Finca independiente, elemento común de otras". 1971.

ELIZALDE, José. "El problema de la vivienda como demanda política en España". Rev. de Estudios Políticos nºs. 176º 177. 1971.

ESPIÑOSA DEL RIO, José M^º, "Un paso más hacia la solución del problema de la vivienda". Bilbao 1949.

FERNANDEZ CANTOS, José Luis. "El problema de la vivienda y la usura". Rev. General de Legislación y Jurisprudencia. 1962

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. "Las medidas de Policía, su exteriorización e impugnación".

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "Sobre la naturaleza de las tasas y tarifas de los servicios públicos". R.A.P. nº 2.

GARRIDO FALLA, Fernando. "La fiscalización contenciosa de las calificaciones administrativas sobre viviendas bonificables". Rev. de Administración Pública nº 19. Madrid 1956.

GRANELLE, J.J. "Espace urbain et prix du sol". París 1969.

GRAVE, Francis. "La Administración Local en busca de una nueva Administración". Rev. de Derecho Urbanístico. Madrid 1967.

LASUEN, José Ramón. "El índice de aprovechamiento del suelo y nivel de renta". Cuaderno de Arquitectura nº 47.

LLISSET BORRELL, Francisco. "Significación del órgano descentrado del Ministerio de la Vivienda". Rev. de Derecho Urbanístico. Octubre-Diciembre 1974.

MARTÍN BLANCO, José. "Estudios del Derecho Urbanístico". Madrid 1960.

MARTIN BLANCO, José. "El urbanismo y la especulación sobre el valor del suelo". Rev. Económica Financiera Española nº 13 y 14.

MARTIN BLANCO, José. "La especulación del suelo en la problemática general urbanística". Rev. Derecho Urbanístico. Madrid 1968.

MARTIN MATEO, Ramón. "Propiedad Urbana y Planificación". Rev. de Derecho Urbanístico nº 15. Madrid 1969.

MARTIN MATEO, Ramón. "La penetración Pública en la propiedad urbana". R.A.P. nº 67.

MARTIN MATEO, Ramón. "El municipio y vivienda". Madrid 1967.

MARTIN SANCHEZ-ARJONA, José M^c. "Informe político del Gobierno sobre política de vivienda, urbanismo y arquitecturn". Rev. de Derecho Urbanístico nº 14. Madrid 1969.

MARTINEZ SARANDESES, José Y GOMEZ MENDOZA, Josefina. "El Proceso de concentración urbana en Galicia (1960-1970). Evaluación de los desequilibrios

intrarregionales a través de los indicadores de vivienda. Ciudad y Territorio". Rev. de Ciencias Urbanas. Madrid 1975.

NUÑEZ LAGOS, Francisco. "Limitaciones y beneficios en las leyes protectoras en la construcción". Rev. Derecho Notarial. Madrid 1969.

PASCUAL GIMENO, Salvador. "El suelo Urbano". Rev. Derecho Urbanístico. Madrid 1971.

PUERTA GARCIA, Antonio. "El problema de la vivienda en España". Rev. de Economía nº 19 y 20. Madrid 1952.

RIO MARCH. "La construcción y la vivienda en la legislación española". Rev. de Legislación y Jurisprudencia. Madrid 1951.

SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO. "La economía en cifra". Madrid 1979.

VILLAR PALASI, José Luis. "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo". R.A.P. nº 3. Madrid 1950.

DE LA VILLA, Luis Enrique. "La facilitación de vivienda a los trabajadores por la empresas". Rev. Facultad de Derecho. Madrid 1962.

VALLINA VELARDE, Juan Luis. "Los servicios periféricos de los Departamentos Ministeriales". Documentación Administrativa nº 96. Madrid 1965.

WITNICK, Luis. "Rental Housing opportunities for private investment". Nueva York 1958.

WOLFGANG TRIEBEL. "Racionalización en la construcción de viviendas". Madrid 1961.

ZANOBINI, G. "Corso di diritto Amministrativo". Milán 1953.

